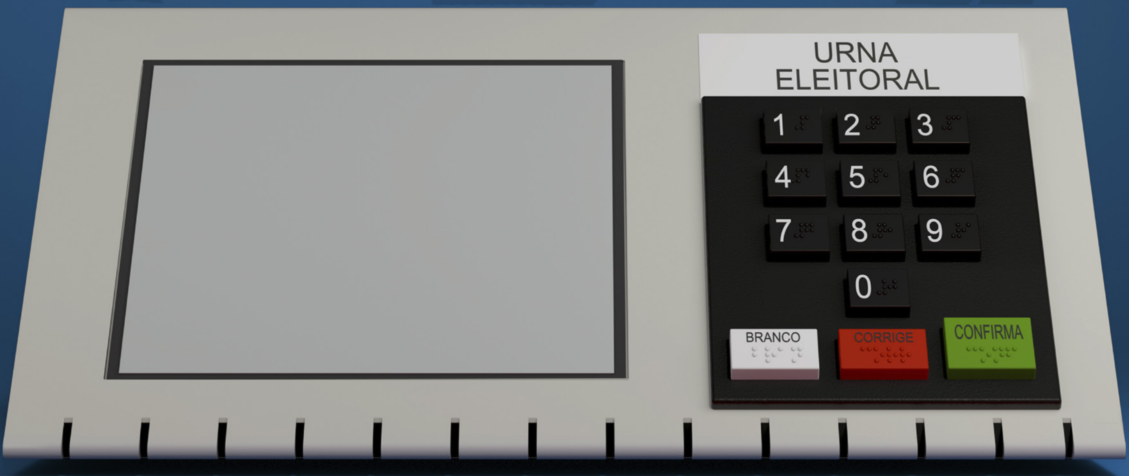
ELÓI MARTINS SENHORAS
(ORGANIZADOR)

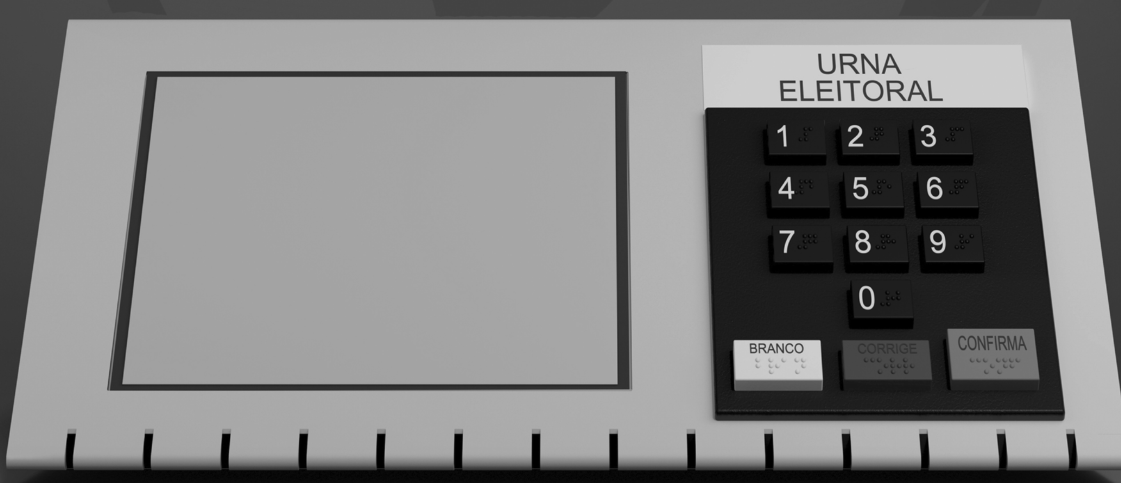
DESAFIOS DA CIÊNCIA POLÍTICA NO BRASIL E NO MUNDO 2



Atena
Editora
Ano 2022

ELÓI MARTINS SENHORAS
(ORGANIZADOR)

DESAFIOS DA CIÊNCIA POLÍTICA NO BRASIL E NO MUNDO 2



Atena
Editora
Ano 2022

Editora chefe
Prof[a] Dr[a] Antonella Carvalho de Oliveira
Editora executiva
Natalia Oliveira
Assistente editorial
Flávia Roberta Barão
Bibliotecária
Janaina Ramos
Projeto gráfico
Bruno Oliveira
Camila Alves de Cremo
Luiza Alves Batista
Imagens da capa
iStock
Edição de arte
Luiza Alves Batista

CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS

Desafios da ciência política no Brasil e no mundo 2

Diagramação:	Camila Alves de Cremo
Correção:	Yaiddy Paola Martinez
Indexação:	Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão:	Os autores
Organizador:	Elói Martins Senhoras

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D441 Desafios da ciência política no Brasil e no mundo 2 / Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-258-0818-5
DOI: https://doi.org/10.22533/at.ed.185221512

1. Ciência política. I. Senhoras, Elói Martins (Organizador). II. Título.

CDD 320

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código Penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access, desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce,* ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

APRESENTAÇÃO

O pensamento político trata-se de um campo epistêmico clássico que evoluiu significativamente ao longo dos séculos, materializado por debates da Filosofia e por conceitos e teorias da Ciência Política, tornando-se assim plural em escala e escopo para abordar de modo incremental o complexo caleidoscópio do mundo material e das ideias, permeado por diferentes temas, atores e campos de poder no tempo e no espaço.

Partindo desta contextualização, o objetivo deste livro é explícito em seu título, “Desafios da Ciência Política no Brasil e no Mundo 2”, justamente ao apresentar uma agenda de estudos plural que é fundamentada pela apreensão da realidade política a partir da experiência de um conjunto de pesquisadores oriundos de diferentes países, especificamente do Brasil, Colômbia e México.

Os profissionais envolvidos neste livro somente foi possível em razão do trabalho coletivo desenvolvido a várias mãos por pesquisadores com diferentes *expertises* profissionais e formações acadêmicas, oriundos de distintas instituições públicas e privadas de ensino superior da América Latina, os quais compartilham o comum interesse pela construção epistemológica da Ciência Política.

Organizada em cinco capítulos que se fundamentam na pluralidade teórica e metodológica do pensamento, esta obra de coletânea apresenta o ecletismo como paradigma teórico e o dedutivismo como método, utilizando-se da revisão bibliográfica e documental como procedimento de levantamento de dados e a hermenêutica como procedimento principal na interpretação e análise de dados.

Em função das discussões temáticas apresentadas em capítulos que foram escritos nas línguas portuguesa e espanhola, este livro é indicado para um amplo público leitor, composto, tanto por leigos no campo da Ciência Política, quanto por acadêmicos, especialistas ou atores políticos, justamente ao conciliar teoria e prática a partir de uma didática abordagem sobre fatos relevantes na atualidade.

Ao combinar análise e reflexão, teoria e empiria, os capítulos do presente livro apresentam análises, reflexões e discussões que transversalmente abordam temas e estudos de caso que são reflexivos ao entendimento da agendas políticas nos mundos da matéria e da ideia no século XXI, propiciando um momento ímpar para o compartilhamento de informações e o desenvolvimento de novas aprendizagens.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1

HACIA UN ENFOQUE DE ANÁLISIS BARROCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

Data de submissão: 03/10/2022 *Data de aceite: 01/12/2022*

André-Noël Roth Deubel
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
https://orcid.org/0000-0001-8056-2035

Versión revisada de la ponencia presentada en el 9o Congreso de ALACIP, Montevideo, 26-28 de julio 2017.

RESUMEN: La introducción del análisis de políticas públicas (APP) en América Latina se produjo a partir de los años 90 en el marco de las reformas neoliberales. Se hizo de forma instrumental, acrítica y descontextualizada, a través de perspectivas neo-racionalistas ampliamente inspiradas por la economía y marginalmente por la ciencia política. Se critica estos enfoques en América Latina por sus marcados postulados culturales o institucionales de sus lugares de origen. Se considera urgente desarrollar, desde una perspectiva crítica, nuevos enfoques de APP que reconocen e identifican especificidades locales. Proponemos aquí sentar las bases para el desarrollo de un enfoque de APP para el contexto latinoamericano fundamentado en el reconocimiento de una peculiar vía de entrada a la modernidad dominada por la cultura del barroco (XVII-XVIII c.). Postulamos que el comportamiento individual, social, político e institucional aún está vinculado a un “ethos barroco” que se diferencia del “ethos racional” weberiano dominante (B. Echeverría) en los países del “norte” de donde provienen las teorías y conceptos dominantes en ese campo. De este modo, se pretende construir un marco de interpretación de los comportamientos de los actores de las políticas públicas desde este marco cultural particular, evitando así explicaciones de tipo patológico, economicista o desarrollista que prevalecen frecuentemente en el APP latinoamericano.
PALABRAS-CLAVE: Ethos, cultura, racionalidad, forma simbólica

TOWARDS A BAROQUE ANALYSIS APPROACH TO PUBLIC POLICIES IN LATIN AMERICA

ABSTRACT: The introduction of public policy analysis (PPA) in Latin America began in the 1990s with neoliberal reforms. It was done in an instrumental, uncritical, and decontextualized way, through neo-rationalist perspectives largely inspired by

economics and marginally, by political science. A recurring criticism of these approaches in Latin America is found in their marked cultural or institutional postulates of their places of origin. It is considered urgent to develop, from a critical perspective, new PPA approaches that recognize and identify local specificities. We propose here to lay the foundations for the development of a PPA approach for the Latin American context based on the recognition of a peculiar way of entering modernity dominated by the baroque culture (XVII-XVIII c.). We postulate that individual, social, political, and institutional behavior is still linked to a “baroque ethos” that differs from the dominant Weberian “rational ethos” in the “northern” countries where the dominant theories and concepts come from. In this way, it is intended to build a approach for interpreting the behavior of public policy actors from this specific cultural framework, thus avoiding pathological, economistic or developmentalist explanations that frequently prevail in the Latin American PPA.
KEYWORDS: Ethos, culture, racionality, symbolic form.

1 I INTRODUCCIÓN

Este trabajo de exploración se centra en dos aspectos del análisis de políticas públicas que permiten sustentar la construcción de un enfoque barroco para su estudio. En un primer momento se sostiene que las políticas públicas son productos culturales, es decir que son resultante de la combinación del proceso científico y del proceso político vigentes en la sociedad que le produce. En un segundo momento se entra a caracterizar esta producción cultural en el caso de América latina como fundamentalmente de naturaleza barroca. Esta entrada nos permite luego pensar las políticas públicas desde esta perspectiva particular.

2 I LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PRODUCTOS CULTURALES

Desde unas décadas, el estudio de las políticas públicas ha tomado una importancia considerable en los ámbitos político y académico. La determinación de la acción pública la más efectiva para los propósitos deseados es parte importante de los discursos de los políticos y de la acción de los gobernantes por un lado y, por otro, los científicos sociales y políticos están solicitados para que su labor investigativa sea pertinente y contribuya a solucionar problemas públicos. Frecuentemente, los primeros llaman a los segundos como expertos para asesorías y consultorías. Así, los políticos esperan encontrar en esta colaboración soluciones a problemas públicos y legitimidad científica para sus decisiones y acciones. Y, en cuanto a los científicos y académicos, éstos esperan de esta cooperación la posibilidad de influir sobre las decisiones políticas, de verificar empíricamente la veracidad de sus hipótesis y teorías y, por allí, ganar en notoriedad social y prestigio académico (y también algo de dinero).

Sin embargo, la relación entre decisión política, política pública y ciencia no es sencilla. Ya desde sus inicios a mitad de siglo XX, las *Policy Sciences* propuestas por H. D. Lasswell (1902-1978) buscaban un doble objetivo que las hacían problemáticas desde

el punto de vista estrictamente científico: aportar a la solución de los problemas públicos mediante el uso de los métodos y herramientas de la ciencia y, a su vez, fortalecer los valores democráticos y defender la dignidad humana (LASSWELL, 1992). En este sentido, las *Policy Sciences* y, derivado del mismo surco, el análisis de políticas públicas (*Policy Analysis*) son una actividad académica comprometida políticamente tanto con los valores de la democracia como con el Estado moderno. Pretenden ser las ciencias del Estado en acción (MENY, THOENIG, 1992).

A pesar de este doble compromiso, científico y político, gran parte del desarrollo de este campo de estudio hasta hoy en día privilegiará, en el marco de una ciencia social neopositivista, casi exclusivamente los aspectos científicos y técnicos de los problemas y de las soluciones derivadas en detrimento de los valores democráticos (FISCHER, 2003). El objetivo principal consistió en eliminar la influencia política, considerada fundamentalmente, con Max Weber (1987), como siendo irracional. Separar lo racional de lo irracional y reducir este último a lo más mínimo posible, era la tarea que se impusieron las *Policy Sciences* en la práctica. Eliminar progresivamente la retórica, la contingencia y lo imprevisto, como refugios de la irracionalidad de la actividad política, de los asuntos de políticas públicas para transformarlos en puros problemas técnicos que se puede resolver mediante cálculo (Roiz, 2013: 101-102) hacía parte de lo que se llamó el *Rationality Project* (STONE, 2002). Se buscaba construir un modelo de decisión política y de sociedad fundamentado en la racionalidad científica.

Sin embargo, pronto se señalará que no se podía considerar, de forma optimista, que la persistencia de áreas de "irracionalidad" consistía en una mera dificultad pasajera, mientras se vaya afinando sus métodos y progrese la capacidad de predicción y control sobre las consecuencias de las decisiones de políticas públicas tomadas. Así, Dror (1970) señalará de manera temprana la inadecuación de la metodología científica para el desarrollo del análisis de políticas públicas por el papel que juegan en el proceso político elementos extra-racionales como la creatividad, la intuición, el carisma, etc.

Tal vez una de las objeciones más interesante a esta perspectiva científica positivista o ingenieril la hará el físico nuclear Weinberg (1915-2006) en 1972, la cual fue retomada específicamente para la formulación de políticas por G. Majone (1997). El físico, confrontado a los dilemas de seguridad que representa el uso de la energía nuclear, planteó el problema epistemológico presente en la relación entre la ciencia y las políticas públicas. Designó como siendo de tipo *transcientífico* problemas que pueden ser formulados en el lenguaje de la ciencia pero que ésta no es capaz de resolver. Para Weinberg (1972) un número importante de problemas de políticas públicas son de este tipo y no pueden ser resueltos por los métodos científicos. Señala tres razones: 1) una razón práctica: resulta demasiado costoso realizar la investigación que se requiere para dar una respuesta certera; 2) la ciencia social no permite prever con certeza los comportamientos de personas concretas y situadas, sino de forma probabilística en el mejor de los casos. Es decir, que no existía

posibilidad alguna de una "ciencia mecánica" exacta para un individuo (DEWEY, 2014, p. 265); 3) el involucramiento en las posibles respuestas de juicios morales y estéticos, es decir consideraciones no científicas (WEINBERG, 1972, p. 4). En un mismo sentido, tanto Rittel y Webber (1973) y Wildavsky (1979) hablarán de los problemas de políticas públicas como siendo frecuentemente problemas "retorcidos" (*wicked problems*) o complejos.

Weinberg consideró que, en estos casos, los procedimientos usuales para dar solución a este tipo de problemas eran dos: el proceso político ordinario y el proceso de exposición contradictoria de argumentos ante un ente legalmente habilitado para tomar una decisión (*adversary procedure*). El primero consiste en una toma de decisión tradicional que corresponde a una imposición por mayoría, por el juego de las relaciones de fuerzas políticas, o por competencia legal gracias a la detención del poder legal de tomar decisiones políticas. Es la solución de autoridad. La segunda posibilidad se acerca más a un procedimiento de tipo judicial (cuasi-judicial) en donde se escuchan las partes y se espera que el órgano decisor efectúe una juiciosa ponderación de los intereses y puntos de vista en juego (WEINBERG, 1972, p. 5) para determinar el interés general. Éste último procedimiento, de naturaleza dialéctica, es claramente cada vez más utilizado para solucionar problemas públicos buscando tener en cuenta en la decisión el máximo de evidencias científicas y reducir a su mínima expresión los elementos irracionales o extra-racionales residuales (WEINBERG, 1972, p. 6). El uso de este procedimiento es cada vez más común para dirimir controversias de políticas públicas tal como se advierte mediante una cierta judicialización de la política (intervenciones de las Cortes Constitucionales), pero también a través de procedimientos *ad hoc* de audiciones públicas en los espacios de representación política como los parlamentos, invitación de expertos en comisiones parlamentarias, o incluso de consultas de paneles de expertos por gobiernos y administraciones públicas. Una tercera solución, no contemplada por Weinberg, es de tipo colaborativo. Consiste en involucrar a las personas directamente afectadas y a los públicos concernidos[1] por el problema en el proceso de formulación de la solución. En este caso, la búsqueda de solución se fundamenta tanto en evidencias y conocimientos científicos aportados por los expertos como en saberes locales detenidos y expresados por los públicos afectados e concernidos. El proceso de formulación de solución es entonces de carácter transdisciplinar, en la medida en que toma en consideraciones saberes considerados como no científicos, ni académicos, mediante la inclusión en el proceso de los individuos afectados. A problemas de tipo transcientífico, corresponde una respuesta igualmente transdisciplinar, es decir post-positivista. Torgerson (1992, p. 214) señala que esta preocupación por la irreductibilidad de lo político en el proceso de políticas, "resuelta" mediante la participación de los afectados, había sido

1 En el sentido de públicos concernidos de Dewey (2010). Estos públicos concernidos pueden ser definidos como el "conjunto de personas, organizaciones e instituciones, indirectamente concernidas por la percepción compartida de las consecuencias indeseables de una situación problemática y que se implican en el intento de dilucidarla y resolverla" (CEFAÏ, TERZI, 2012, p.10).

percibida por el mismo Lasswell a finales de los años 60[2].

Sin embargo, salvo excepciones notables (p.e. BERGER, 1977), habría que esperar para que esta perspectiva post-positivista y transdisciplinar se desarrolle en el campo aplicado de las políticas públicas. Como le señala Torgerson (1992, p. 215), su "emergencia plena" dependía "de un contexto de fuerzas sociales y políticas más amplio que tiende generalmente a frenar cambios hacia una orientación participativa", ya que esta constituye un desafío a las relaciones de poderes existentes y al Estado administrativo. Así, en los años 80 y 90, asistimos a la sustitución de la deslegitimada eficiencia técnica por la eficiencia económica como criterio de elección (MAJONE, 1997) encarnada en el despegue de las teorías de la elección racional y de la elección pública. Con ellas llegó la era de los economistas neoclásicos y luego neoinstitucionalistas que tuvo como consecuencia una revigorización de las concepciones tecnocráticas en el análisis y la formulación de las políticas públicas.

Fue necesario esperar finales de los años 80, en el contexto de la caída de la Unión Soviética, para que la democratización de los regímenes políticos, particularmente en América latina con el fin de los gobiernos militares, permitiera que la toma de decisión en materia de políticas públicas pasará por una fase de mayor apertura hacia la sociedad. El reconocimiento de la diversidad social, cultural y étnica condujo a una mayor visibilización y expresión de una pluralidad de puntos de vista sobre los diferentes asuntos controversiales que atraviesan a las sociedades. El despliegue de la democracia participativa (p.e. los presupuestos participativos), como complemento a la democracia representativa, es significativa de la ampliación necesaria de los espacios de deliberación pública en materia de políticas públicas para permitir la expresión de la diversidad de argumentos y opiniones, de origen científica como no científica (saberes locales, valores, ideas y creencias). Es hoy evidente que las instituciones tradicionales del Estado moderno (partidos políticos, parlamentos representativos, gobiernos ministeriales y burocráticos) resultan insuficientes para ofrecer respuestas adecuadas y legítimas a muchos problemas de políticas públicas (OECD, 2022).

Frente a esta evolución, hoy en día, el campo de estudios de las políticas públicas se ha también diversificado y la corriente interpretativa se ha reforzado, aunque sigue siendo minoritaria en la práctica política frente a la corriente *mainstream* (neo)positivista. Se han multiplicado propuestas que se proponen tomar en consideración factores como las ideas, las creencias, los valores (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1993), los referenciales (JOBERT, MULLER, 1987), la fuerza propia de las narrativas (ROE, 1994), la retórica persuasiva (MAJONE, 1989), el encuadre (*frame*) (REIN, SCHÖN, 1996) o las emociones o los dispositivos institucionales (FISCHER, 2009). De este modo, una política pública

2 Torgerson (1992, pp. 213-214) cita a Kariel (1972, p. 107): "La participación…se convierte en un imperativo epistemológico: la acción y el conocimiento están inextricablemente unidos". En nota a pie de página Torgerson indica que "cuando Lasswell comenzaba a desarrollar esta idea (…) Kariel (1969, p. 138) lo consideró de manera atinada como 'una innovación…que abría un foro democrático para la co-participación al poder'".

no es solamente el resultado de un proceso de racionalización a partir de datos objetivos, evidencias y relaciones causales respaldados por métodos científicos, sino también resultado de un proceso valorativo, es decir irreduciblemente contingente y político. Estos dos procesos se encuentran inextricablemente ligados entre sí. De modo que un problema de política pública, así como la construcción de una solución para este, raras veces pueden ser resueltos por la ciencia por si sola: es un proceso donde intervienen aspectos culturales.

Resulta evidente que los análisis de las políticas públicas deben tomar en cuenta los contextos históricos y culturales en los cuales se insertan. Lascoumes y Le Galès (2007, p. 8) anotan que los modelos de comprensión y de análisis de las políticas públicas están "profundamente marcados por las sociedades de referencia de sus autores". Estos modelos suelen partir de postulados culturales o institucionales frecuentemente implícitos como un sistema democrático estable, el bipartidismo, instituciones y funcionarios públicos eficaces, "neutrales" y/o legítimos, de la existencia de capacidades técnicas y de experticia adecuadas y de la ausencia de violencia, de clientelismo o corrupción.

La discusión anterior conlleva a considerar a la política pública, no como el resultado de un complicado algoritmo que el análisis científico permite descifrar, sino como un producto cultural resultante de la combinación de los procesos científicos, políticos y sociales presentes en la sociedad que le produce. ¿Cuál es la fuente de estas pautas culturales? Cassirer (1979) considera que los procesos civilizatorios se expresan a través de "formas simbólicas". Estas reúnen en su seno tanto el conocimiento científico como las otras producciones del espíritu y operan como una "fuerza formadora de hábitos" mentales o como "principios que regulan los actos" (PANOFSKY, 2011:83) que le permite al ser humano dar sentido a sus acciones. Una forma simbólica, consciente e inconscientemente, guía las expresiones materiales y espirituales de los seres humanos (CASSIRER, 1979). Se encarna así también en el proceso de producción de las políticas públicas. Es una matriz de hábitos de pensamiento y de comportamiento para los individuos que les permite pensar y actuar adecuadamente en la vida cotidiana, prácticamente sin pensarlo. Corresponde a lo que Bourdieu (1994) llama un *habitus* (BOURDIEU, 1994) o a lo que el filósofo Echeverría (1998) designó como un *ethos*[3].

Ahora bien, si consideramos que los procesos civilizatorios generadores de formas simbólicas son histórica y culturalmente situados, tendremos por lo tanto también diferentes *ethos* o *habitus*, según las variaciones existentes entre dichos procesos históricos colectivos (BOURDIEU, 1994, p. 17). Solamente con la puesta en evidencia de estos *habitus* o *ethe*

3 Consideramos los términos *ethos* y *habitus* como sinónimos. En efecto, el término griego *ethos* tiene como significado "hábito", "uso", "costumbre" y también "carácter". Tiene el doble sentido de conjugar el concepto de uso, costumbre o comportamiento automático con el concepto de carácter, personalidad individual o modo de ser (véase Echeverría (1998, p. 37) y Gandler (2015, pp. 375-378)). La RAE le define como el "Conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o una comunidad". En cuanto al término de *habitus*, es un concepto definido por Tomas de Aquino como un modo de ser, un estado de disposiciones del individuo que determina sus reacciones. El concepto ha sido retomado por Bourdieu quien lo define como un principio generador de prácticas distintas y distintivas, un conjunto de disposiciones (Bourdieu, 1994, p. 23). Para un uso del término de *habitus* para el estudio de las políticas públicas, véase Bourdieu (2005) y también Roth (2010, pp. 50-51).

será factible interpretar o comprender adecuadamente la producción material y espiritual de una sociedad en particular y, por ejemplo, de sus políticas públicas. A su vez, esta operación es la que posibilita un proceso eventual de emancipación de estas “fuerzas formadoras de hábitos”. De allí se deriva la necesidad de caracterizar estas matrices generadoras de comportamientos predominantes en la sociedad estudiada, es decir, en nuestro caso, para América latina.

3 I LA FORMACIÓN DE UNA FUERZA FORMADORA DE HÁBITOS BARROCOS EN AMÉRICA LATINA

El proceso civilizatorio operante en América latina no puede ser desprendido de la historia colectiva de Europa occidental y de su proceso colonial. En esta parte del mundo, el proceso modernizador arrancó con las transformaciones estructurales de la sociedad feudal, particularmente por el desarrollo de la urbanización, hacía los siglos XI y XII. Esta situación generadora de problemas inéditos de gobernanza dio luz a una nueva matriz cultural unificadora, una nueva forma simbólica, inicialmente en el noroccidente europeo, que resultó del encuentro entre el pensamiento de Aristóteles, que se redescubre a esta época a través de la España musulmana, con la teología cristiana. Esto condujo al desarrollo de la filosofía escolástica. Esta nueva forma de pensamiento llegará a su expresión paradigmática con la *Summa Theologiae* de Tomás de Aquino (1224-1274). La escolástica ofreció así un nuevo modo de pensar y actuar dando inicio al proceso modernizador europeo con la creación de nuevas instituciones educativas (universidades) para su difusión y el desarrollo embrionario de instituciones de tipo estatal (véase PANOFSKY, 2011; ROIZ, 2013, pp. 19-20; ROTH, 2017). Se generó así en Europa occidental una nueva forma simbólica en tanto que “fuerza formadora de hábitos” que conllevó, además, al desarrollo característico del estilo gótico en la arquitectura (PANOFSKY, 2011, p. 83)

Posteriormente, esta matriz greco-cristiana inicial se dividió a partir de la segunda mitad del siglo XVI con el desarrollo de la Reforma protestante de un lado y de la Contra-reforma católica del otro. Esta situación histórica coincidió con la conquista y consolidación de las colonias americanas por la Monarquía católica española. Según Echeverría (1998), estas dos visiones teológicas antagónicas estructuraron diferentes vías hacia la modernización occidental constitutivas de diferentes maneras de vivir o habitar el mundo de la vida cotidiana, es decir se generaron *habitus* o *ethe* diferenciados. Echeverría (1998) considera así la formación de cuatro vías históricas para entrar en la modernidad capitalista en desarrollo: la realista, la romántica, la clásica y la barroca. A estas cuatro vías le correspondería a cada una un *ethos* particular (ECHEVERRÍA, 1998, pp. 38-41). Así, en una manera un tanto similar a Weber con los tipos ideales, Echeverría considera a estos *ethe* como cuatro estrategias civilizatorias elementales que ofrece la modernidad capitalista (…). Cada una aparece siempre combinada con las otras, de manera diferente según las

circunstancias, en la vida efectiva de las distintas 'construcciones del mundo' histórico de la época moderna (1998, p. 40).

Los cuatro *ethe* se distinguen por su relación a la modernidad capitalista. De un lado están los *ethe* realista, romántico y clásico que aceptan, aunque de manera diferente, la predominancia de la modernidad capitalista (véase ECHEVERRÍA, 1998, pp. 38-40). Entre ellos se destaca en particular el *ethos realista,* ya que este se identifica plenamente con el "hecho capitalista" y afirma su eficacia y su bondad insuperables (1998, p. 38). En cambio, si bien el *ethos barroco* ve el hecho capitalista como ineluctable, le considera, sin embargo, "inaceptable y ajeno" (1998, p. 39). De esta forma, este *ethos* se singulariza por quedar en un estado de empate, de interdependencia y de indecisión entre dos propuestas contradictorias de aceptación o de rechazo hacia la modernidad capitalista. De manera central, el *ethos realista* se relaciona con la ética protestante y la racionalización (el proceso de desencantamiento de la vida que analiza de manera profunda Max Weber), mientras el *ethos barroco* le hace con la Contra-reforma católica y el importante papel dado por esta a las emociones y a la imaginación. Tal como le expresan, en sus estudios sobre el arte barroco, tanto Fernández (2008, p. 99):

> El racionalismo (…) se convierte en una verdadera pesadilla para la Iglesia romana, que lo ve como el punto de partida del libre pensamiento que conduce a todas las reformas religiosas. Por eso, casi todo el arte católico se desarrollará en otra dirección: los jesuitas de san Ignacio y los sacerdotes del Oratorio de San Felipe de Neri impulsan un arte que haga más accesible la religión, ya no por las ideas racionalistas del Renacimiento sino por medio del halago a las emociones y a la sensiblería, que encontraba su mejor sustentación en la doctrina de los ***Ejercicios espirituales*** de san Ignacio de Loyola,

como Argan (1994, p. 8):

> "Las poéticas barrocas retoman, revalúan y desarrollan la concepción clásica del arte como ***mímesis*** o imitación; el arte es representación, pero la finalidad de la representación no es la de conocer mejor el objeto que se representa sino la de impresionar, conmover, persuadir. ¿De qué cosa? De nada en concreto; ni la verdad de fe ni la bondad de una concepción política se pueden demostrar o imponer con una pintura o un edificio. El arte es un producto de la imaginación y su fin principal es la de enseñar a ejercitar la imaginación. Es importante porque sin imaginación no hay salvación. Proponerse la salvación significa admitir que la salvación es posible, imaginarse salvados; es decir, significa imaginarse más allá de la contingencia de la realidad cotidiana. (…) La imaginación que es ahora reconocida como la facultad que produce el arte es muy distinta de la fantasía y del capricho. La imaginación tiene un fin: persuadir que una cosa no real puede volverse real"[4].

Siguiendo a Echeverría (1998, p. 57) resulta que el proyecto civilizador que mejor se consolidó en América latina, desde fines del siglo XVI hasta mediados de siglo XVIII, fue entonces la perspectiva de una forma simbólica generadora de un *ethos* barroco que

4 La cita de Argan (1994, p.258) está también en Fernández (2008, p. 99)

acompañó la Contra-reforma católica. En Europa, los dogmas de la fe católica estaban amenazados por la reforma luterana. Adicionalmente, en América, el encuentro con el Otro puso en evidencia el carácter construido y, por lo tanto, radicalmente contingente de la manera de concebir y vivir el mundo de los europeos. Esta doble amenaza a los dogmas católicos generó por parte de la Monarquía católica española una reacción vigorosa en su defensa. Así, la Contra-reforma se inscribió también en una estrategia de constitución, bajo el dominio de la Monarquía española, de una economía-mundo alternativa a la propuesta por el *ethos* realista, aunque terminó derrotada (ECHEVERRÍA, 1998). Sin embargo, su despliegue en los territorios dominados por la Monarquía española durante cuasi dos siglos implicó el desarrollo de una estrategia de comunicación persuasiva y educativa en tanto que fuerza formadora de hábitos. Esta estrategia, encabezada por la Compañía de Jesús, buscaba combinar modernización con reanimación y refuerzo de la fe católica mediante la provocación de emociones y el uso de una retórica ornamental. Así, la cultura barroca (MARAVALL, 1975), particularmente activa en la arquitectura y la pintura como medio de comunicación, tendrá una influencia, una impronta perdurable hasta hoy en día en el modo de pensar y de actuar de los habitantes del Nuevo Mundo y, por allí, también en la conformación, como parte de su producción material y espiritual, de sus instituciones políticas nacientes:

> La modernización de la América Latina en la época “barroca” parece haber sido tan profunda que las otras que vinieron después –la del colonialismo ilustrado en el siglo XVIII, la de la nacionalización republicana en el siglo XIX y la de la capitalización dependiente en este siglo, por identificarlas de algún modo- no han sido capaces de alterar sustancialmente lo que ella fundó en su tiempo (ECHEVERRÍA, 1998, p. 57).

Así, del mismo modo que el mundo centroeuropeo fue ampliamente influenciado por la visión gótica del mundo (PANOFSKY, 2011), América latina le fue por su sucesora barroca. Con ella, se trataba de premunir la población latinoamericana no solo del protestantismo, sino también de la cultura indígena como otra amenaza en tanto que posible alternativa de sociedad. Incapaz de aniquilarla, la Contra-reforma facilitó su neutralización mediante el mestizaje (ECHEVERRÍA, 1998, pp. 53-56). La ofensiva contra-reformista se tradujo entonces en que la entrada en el proceso de modernización cultural e institucional latinoamericana se hizo bajo una profunda influencia de un *ethos* barroco. El barroco puede ser considerado como una continuación del programa escolástico gótico. Si este programa se desplegó mediante los principios de clarificación dialéctica y de reconciliación de los contrarios en la fe (PANOFSKY, 2011), el programa escolástico barroco puso un mayor énfasis, hasta la extravagancia, en los aspectos emocionales y afectivos, como estrategia para reforzar la fe y lograr la reconciliación de los aspectos contradictorios entre fe católica de un lado, y razón moderna y mundo indígena del otro, mediante un intenso despliegue de retórica ornamental y emotiva.

De modo que esta contraofensiva católica dejó en América latina una huella duradera que se expresa en una serie de comportamientos, materiales y espirituales, si no idénticos – se trata de una gramática-, por lo menos presentan cierto parentesco, que se puede hoy asociar a una cultura barroca (ECHEVERRÍA, 1998, pp. 32-33; MARAVALL, 1975; VILLARI, 1991). Según Villari (1991, p. 13), el comportamiento barroco es caracterizado "por la presencia de actitudes aparentemente incompatibles o evidentemente contradictorias en el mismo sujeto". Así, logra hacer convivir

> tradicionalismo y búsqueda de novedades, conservadurismo y rebelión, amor a la verdad y culto del disimulo, cordura y locura, sensualidad y misticismo, superstición y racionalidad, austeridad y consumismo, consolidación del derecho natural y exaltación del poder absoluto (VILLARI, 1991, pp. 13-14).

A partir de estas consideraciones, pensamos que no se puede entender las formas de construcción del Estado y de comportamiento social y político en América latina (y tal vez en Filipinas y, en menor medida, en el sur de Europa) sin tener en cuenta este trasfondo histórico-cultural en tanto que fuerza formadora de hábitos. Lo barroco, que se caracterizó entonces por su estrategia de combinar al mismo tiempo el conservatismo católico y la modernidad, impregnó no solo el arte propiamente dicho (en particular la arquitectura, la pintura y la música) sino que se extendió a todas las actividades sociales, y en particular a las políticas, para constituir una cultura específica hibrida o mestiza. Según Echeverría (1998), el *ethos* barroco se desarrollaría solamente en ciertas circunstancias sociales e históricas particulares dominadas por la incertidumbre, tal como ocurrieron en los siglos XVI-XVII durante la transición entre una dominación religiosa y una dominación fundamentada en la razón humana. Transición que no parece haberse superada en América latina.

Es a partir de esta fundamentación culturalista, cercana a la propuesta por Weber, que nos parece entonces pertinente estudiar a los Estados y a las políticas públicas latinoamericanas como productos condicionados por un *ethos* o un *habitus* de tipo *barroco* que perdura, teniendo en cuenta sus variaciones nacionales y regionales producidas por las condiciones propias del transcurrir de las historias colectivas específicas, hasta hoy en día. Sin olvidar que este *ethos* barroco nunca se encuentra en estado puro, sino siempre combinado con los otros *ethe*, y en particular con el *ethos* realista, racionalizador, que logró expandirse y ser predominante en el mundo contemporáneo globalizado. Sin embargo, tal como le expresa Echeverría (1998), el *ethos* barroco, en su versión colonial latinoamericana, no representa una alternativa al orden dominante, sino que persiste como una expresión y una forma de resistencia consciente e inconsciente a este (VELASCO, 2015). Postulamos entonces que los regímenes políticos latinoamericanos fueron "formateados" por un *ethos* predominantemente barroco. A través de sus agentes, de sus modos de ser, pensar y actuar, y en adecuación con la cultura dominante, esta gramática barroca sigue actuando. Por eso, nos resulta pertinente estudiar las políticas públicas, en tanto que productos culturales específicos, a partir de este "mirador" barroco.

4 I CONCLUSIÓN: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LATINOAMERICANAS COMO CATEDRALES BARROCAS

Esta entrada barroca permite considerar que, en América latina, el comportamiento político y sus productos, materiales y espirituales, no han de interpretarse en términos de retraso o de patología a partir de otro *ethos*. Aunque nunca se encuentran en forma pura en la realidad social, tales como los tipos ideales weberianos, existe una suerte de inconmensurabilidad entre estos diferentes *ethe*. En este contexto, es preciso interpretar o comprender la acción social, entre otras las políticas públicas, no desde la perspectiva racional dominante en occidente y en la ciencia, sino desde una perspectiva barroca que fomenta la imaginación y la emoción para resolver contradicciones. De este modo la formulación de políticas públicas tiende a tomar la forma de una construcción barroca: está hecha para impresionar, suscitar la emoción y el entusiasmo. Las políticas públicas tienen para el Estado las mismas funciones que las catedrales tenían para la Iglesia: construcciones imponentes destinadas a persuadir la población de su omnipotencia y omnisciencia. De modo que, en América latina, con variaciones según las historias nacionales, las políticas públicas, como los planes de desarrollos, se equiparan a catedrales barrocas. El paisaje político administrativo de una nación está cubierto por diversas políticas y planes nacionales, regionales y locales como la institución religiosa había edificado una red de catedrales, iglesias y capillas por toda la geografía.

REFERENCIAS

ARGAN, G.C. **Storia dell'arte italiana**. Firenze: Sansoni, vol. 3. 1994

BERGER, T. **Northern Frontier, Northern Homeland: The Report of McKenzie Valley Pipeline Inquiry**. vols 1-2, Ottawa: Supply and Services, 1977

BOURDIEU, P. **Raisons pratiques**. Paris : Seuil. 1994

BOURDIEU, P. (2005). **Las estructuras sociales de la economía**. Buenos Aires: Manantial, 2005

CASSIRER, E. **Filosofía de las formas simbólicas**. México: FCE, 1979.

CEFAÏ, D., TERZI, C. **L'expérience des problèmes publics**. Paris : EHESS, 2012

DEWEY, J. (2010). **Le public et ses problèmes**. Paris : Gallimard, 2010

DEWEY, J. **La quête de certitude**. Paris : Gallimard, 2014

DROR, Y. Prolegomena to Policy Sciences. **Policy Sciences**. vol. 1, pp. 135-150, 1970.

ECHEVERRÍA, B. **La modernidad de lo barroco**. México: Ediciones Era, 1998

FERNANDEZ URIBE, C. A. **Concepto del arte e idea del progreso en la Historia del Arte**. Medellin, Universidad de Antioquia, 2008

FISCHER, F. **Reframing Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FISCHER, F. **Democracy & Expertise. Reorienting Policy Inquiry**. Oxford: Oxford University Press, 2009

GANDLER, S. **Marxismo crítico en México: Adolfo Sánchez Vázquez y Bolívar Echeverría**. México: FCE, 2015

HAJER, M.A., WAGENAAR, H. (Eds). **Deliberative Policy Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

JOBERT B., MULLER, P. **L'État en action: Politiques publiques et corporatismes**. Paris : PUF, 1987

KARIEL, H.S. **Open Systems: Arenas for Political Action**. Itasca: F.E. Peacock Publishers. 1969

KARIEL, H.S. Commentary on Lane's paper. En: J. C. CHARLESWORTH (ed.). **Integration of the Social Sciences through Policy Analysis**. Philadelphia: American Academia of Political and Social Science. 1972

LASCOUMES, P., LE GALES, P. **Sociologie de l'action publique.** Paris : Armand Colin, 2007

LASSWELL, H.D. La orientación hacia las políticas. En: L. F. AGUILAR (ed.) **El estudio de las políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa.1992

MAJONE, G. **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.** México: FCE, 1997.

MARAVALL, J.A. **La cultura del Barroco**. Madrid: Ariel, 1975

MENY, I., THOENIG, J.C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992

OECD. **OECD Guidelines for Citizen Participation Processes.** OECD Public Governance Reviews, Paris: OECD Publishing. 2022. https://doi.org/10.1787/f765caf6-en

REIN M., Schön, D. Frame-Critical Policy Analysis and Frame Reflective Policy Practice. **Knowledge and Policy**. Vol. 9, n°1, pp. 88-90. 1996.

RITTEL, H.W.J., WEBBER, M.M. **Dilemmas in a general theory of planning**. Policy Sciences. 4, pp. 155-169. 1973.

ROE, E. **Narrative Policy Analysis**. Durham: Duke University Press, 1994

ROIZ, J. **El mundo interno y la política**. Madrid: Plaza y Valdes, 2013

ROTH DEUBEL, A.N. (ed.). **Enfoques para el análisis de políticas públicas.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010

ROTH DEUBEL, A.N. El análisis de las políticas públicas: de pilar gótico a arte retórico. **Questiones políticas.** Vol. 1, N°2, Cúcuta. 2017

SABATIER P, JENKINS-SMITH H. (eds). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition approach.** Boulder: Westview. 1993

SENELLART, M. **Les arts de gouverner. Du “regimen” médiéval au concept de gouvernement.** Paris : Seuil. 1995.

STONE, D. **Policy Paradox.** New York: WW Norton & Company. 2002

TORGERSON, D. Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. En: AGUILAR, L.F. **El estudio de las políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992

VELASCO, A. Ethos barroco, resistencia y modernidad. En: R. SERUR SMEKE (comp.). **Bolívar Echeverría. Modernidad y resistencias**. México: UNAM-Era, pp. 205-217. 2015

VILLARI, R. **El hombre barroco**. Madrid: Alianza Editorial. 1991

WEBER, M. **Economía y sociedad**. México: FCE. 1987

WILDAVSKY, A. **Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis**. Boston, Little, Brown & Co. 1979

WEINBERG, A.M. Science and Trans-Science. **Minerva**. vol. 10, n°2, pp. 209-222. 1972.

UMA TRAJETÓRIA ERRÁTICA: REINO UNIDO, UNIÃO EUROPEIA E BREXIT

Data de submissão: 18/11/2022 *Data de aceite: 01/12/2022*

Filipe Philipps de Castilho
Mestrando do programa de pós-graduação em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba
https://orcid.org/0000-0001-6266-0934

RESUMO: O trabalho pretende analisar de que forma a relação sempre idiossincrática e errática do Reino Unido com a União Europeia, aliada a uma noção de nacionalismo britânico, levou os habitantes do Estado soberano insular ao sim no referendo do processo de saída do bloco econômico europeu, além de propor uma análise sobre a questão da percepção identitária britânica dentro do referendo de 2016. Foi realizada uma análise qualitativa e quantitativa da literatura acerca das teoria sobre o tema, em artigos, livros e jornais. Os resultados mostram que o papel idiossincrático e único do Reino Unido ao longo do tempo dentro da União Europeia foi uma causa necessária e suficiente para a ruptura da relação.
PALAVRAS-CHAVE: Brexit; Reino Unido; União Europeia; Soberania; Identidade.

AN ERRATIC TRAJECTORY: UNITED KINGDOM, EUROPEAN UNION AND BREXIT

ABSTRACT: The paper intends to analyze how the always idiosyncratic and erratic relationship of the United Kingdom with the European Union, combined with a notion of British nationalism, led the inhabitants of the sovereign island state to say yes in the referendum of the process of leaving the European economic bloc, in addition to proposing an analysis on the issue of British identity perception within the 2016 referendum. A qualitative and quantitative analysis of the literature was carried out on the theory on the subject, in articles, books and newspapers. The results show that the UK's idiosyncratic and unique role over time within the European Union was a necessary and sufficient cause for the breakdown of the relationship.
KEYWORDS: Brexit; UK; European Union; Sovereignty; Identity.

1 | INTRODUÇÃO

Constituído por Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte, o Reino Unido começou a fazer parte das

comunidades europeias em 1973, após anos de recusa e de tratativas inconclusivas, somando-se então à Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos, fundadores do bloco econômico europeu. Adentrar ao bloco não significaria necessariamente um pertencimento de fato, visto que os britânicos sempre fariam questão de exercer uma participação de caráter idiossincrático e particular, derivada da herança de seu passado como grande império soberano. O imaginário popular britânico, principalmente dentro do viés conservador, seria pungente na percepção de povo muito mais britânica que europeia, que conjuntamente com questões econômicas e políticas, desaguaria no referendo para a saída da União Europeia em 2016.

O presente trabalho se dividirá entre explicações sobre a formação da Comunidade Europeia e seus processos de integração, a explicação acerca das questões de soberania britânica e seu passado, a integração do Reino Unido no bloco europeu, a criação da União Europeia e as questões que resultariam na saída tempestuosa dos britânicos, contando com a análise da literatura do assunto, das pesquisas de opinião colhidas pelo Eurobarometer, de forma a explicar o pensamento dos britânicos à época, além de matérias de portais e jornais sobre os acontecimentos. A hipótese confirmada foi a que de fato a questão da soberania britânica foi, além de explicativa, o cerne do processo que deliberou no Brexit e na saída da União Europeia, tanto para com as instituições do Reino Unido, bem como para o imaginário cultural e social dos britânicos.

2 | A FORMAÇÃO DA COMUNIDADE EUROPEIA

No final da Segunda Guerra Mundial os estados europeus encontravam-se ansiosos para encontrar uma forma de evitar novos embates de mesma estirpe. Ganhava escopo a análise funcionalista de que os nacionalismos extremos haviam levado a Europa à guerra e à destruição, sendo necessário construir instituições técnicas supranacionais e despolitizadas para gerir os recursos e administrar a cooperação entre os Estados europeus (JÚNIOR, 2020). A Europa Ocidental passaria a se enxergar então como uma entidade com interesses comuns, com mesmos ensejos econômicos; além disso, reconheceram que a recuperação de sua economia, devastada pelo conflito, só seria possível por meio de uma assistência dos Estados Unidos, o Plano Marshall, aliado a um processo de colaboração no desenvolvimento econômico entre os Estados europeus (SCOFIELD, 2018).

Em 1950, por meio da Declaração de Schuman, estabeleceu-se o marco inicial da integração europeia. Em 1951, por meio do Tratado de Paris, criou-se a Comunidade Europeia de Carvão e Aço (CECA) o primeiro estágio de integração do tipo, que tentou unir os mercados de carvão e aço de seus primeiros seis estados membros, sendo eles Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Holanda; uma forma de evitar disputas econômicas severas por conta das matérias primas (COSTA, 2017). Com a Guerra Fria e a nova ordem econômica e ideológica sendo posta em plano mundial, outras

organizações para cooperação e integração da Europa seriam instauradas e emergiriam entre os países. A União Europeia Ocidental (UEO) fundada em 1954, seria fundada visando o cenário militar; na frente econômica, para alocar os fundos do Plano Marshall seria criada a Organização para Cooperação Econômica Europeia (OEEC) em 1948, tornando-se a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1961 (COSTA, 2017).

Em 1955, o Reino Unido seria convidado a integrar a CECA, recusando a oferta, pois a adesão, na visão dos britânicos, seria de certo modo uma forma de cessão e subtração de sua autoridade e soberania (SCOFIELD, 2018). A relação do Reino Unido com a construção europeia seria acidentada desde início, nunca partindo de uma vontade política real acerca de processos sobre a criação e participação em instituições supranacionais que restringissem de alguma forma sua soberania estatal. Na década de 1950, o Reino Unido recusar-se-ia a participar da OEEC. A hesitação britânica em assumir um papel central nos processos de integração seria sempre reforçada pela existência dos interesses comerciais e militares dos britânicos no continente europeu e fora dele; para o Reino Unido, os prejuízos da integração a longo prazo não compensariam, se comparados à estabilidade das relações com a Commonwealth e com os Estados Unidos.

Mesmo com o Congresso de Haia de 1948 servindo como o primeiro passo para uma convergência europeia cada vez mais estreita, Winston Churchill, que dirigiu os trabalhos do congresso, cuja deliberação seria a permissão acerca da criação do Conselho da Europa, justamente em Londres, no ano seguinte, apelaria à constituição de uma União entre os estados europeus sem a participação do Reino Unido (SOARES, 2019). O Reino Unido, em decorrência disso e também para equilibrar as forças, promoveria a criação de um contropanto à CECA. No dia 3 de maio de 1960, Suécia, Dinamarca, Áustria, Portugal, Reino Unido, Suíça e Noruega criariam a Associação Europeia de Livre-Comércio, com a intenção de fomentar o comércio mundial e o desenvolvimento de um mercado que abrangesse toda a Europa, com as barreiras comerciais sendo eliminadas e com o trânsito alfandegario facilitado; as transações comerciais entre os países da AELC seriam de pequeno volume, e a forma de associação simplificada facilitaria a migração dos países membros para a União Europeia (1960: FUNDAÇÃO...2020).

Em 1961, no entanto, ao reconhecer os benefícios econômicos da OEEC e com a piora das condições de comércio tanto com a Commonwealth como com os Estados Unidos, o Reino Unido iniciaria tratativas para sua adesão ao bloco, primeiro em 1961, depois em 1967. Entretanto, seu ingresso à organização internacional seria vetado nas duas tentativas pelo presidente da França, Charles de Gaulle, pois este enxergava uma forte aproximação dos britânicos com os Estados Unidos, o que poderia trazer instabilidade de forças ao bloco; a ideia do líder francês era não só limitar o projeto supranacional, mas também manter a liderança da França dentro do processo de integração regional na Europa; para isso, os britânicos deveriam, ao menos em princípio, permanecer fora

do projeto de integração européia (JÚNIOR, 2020). Somente após a saída do presidente francês em 1969 as negociações seriam retomadas, para que em 1º de janeiro de 1973 os britânicos finalmente integrassem a OEEC (SZUCKO, 2018). Tais percalços demonstram e corroboram explicitamente a presença sempre errante e marcada por impasses do Reino Unido dentro das relações para com a integração européia. É deveras importante ressaltar que os britânicos adentraram a um mercado comum, visando os laços econômicos, e não a um projeto de união política, o que poderá será visto com maior riqueza de detalhes quando da recusa dos britânicos em aderir elementos comuns aos países do bloco. O Reino Unido sempre fez questão de deixar clara sua intenção de evitar a construção de um grande bloco europeu unitário.

3 I UMA QUESTÃO DE SOBERANIA BRITÂNICA

Para Lafer (1995), utilizando conceitos de Jean Bodin e Thomas Hobbes, a soberania poderia ser definida em função das seguintes características: absoluta, perpétua, indivisível, inalienável, imprescritível, podendo ser encarada, à maneira hobbesiana, como o agente público encarregado de eliminar, no território do Estado, a anarquia dos significados sobre o que é justo ou injusto prevalecente no estado de natureza; o objetivo estratégico do conceito de soberania seria o de consolidar a territorialidade do Estado moderno, resultante do histórico da centralização administrativa monárquica, do protecionismo econômico, dos exércitos permanentes e regulares e do cisma religioso na Europa. (LAFER, 1995).

De acordo com tais conceitos, a memória da centralidade e importância mundial do Reino Unido entre os séculos XVIII e XIX, do vasto e poderoso império britânico e da expansão colonialista nos séculos anteriores ainda teria uma grande influência na visão das elites políticas britânicas acerca da posição do país dentro da Europa, não sendo surpresa o sentimento de superioridade do país em relação ao resto da Europa (PERISIC, 2010). Vale ressaltar o caráter idiossincrático do modelo político do Reino Unido, dotado de Constituição não escrita, com noção de soberania definida pelo Parlamento, estruturas de poder centralizadas e unitárias, além uma cultura política contraditória dentro da esfera do Estado. Segundo Perisic (2010), para a ala ‘saudosista’ do extrato político e social, a vinculação com instituições europeias significaria perder parte da influência global e da importância própria e particular do Reino Unido, consistindo em uma barreira psicológica que explicaria a dificuldade sempre presente no relacionamento entre o Reino Unido e os blocos europeus.

Lafer (1995) enxerga a política internacional como a política do poder, caracterizando-se pela linha defendida pelo realismo contando com apenas dois atores – o diplomata e o soldado, que são os representantes da soberania, resultando daí o conceito elaborado por Maquiavel chamado de razão de Estado, ou seja, o não reconhecimento de uma ordem superior à qual o Estado e o seu soberano deveriam sujeitar-se na totalidade das suas

manifestações. A razão de Estado, centrada na questão da sobrevivência da comunidade política no tempo e no espaço, afirma o subjetivismo da soberania, sendo o último grau de referência. Isso ajudaria a explicar a postura sempre reticente do Reino Unido e de seus líderes para com a integração européia. Para atingir seus objetivos de integração, a União Europeia, desde sua gênese, procurou estabelecer um poder supranacional, direcionado à realização dos interesses da coletividade, sem proporcionar, no entanto, a perda da soberania dos Estados membros, mas buscando criar mecanismos restritivos no âmbito de decisões pertinentes ao processo de integração, como a delegação da soberania a uma instituição supranacional, visando reduzir os conflitos por meio da criação de tratados que pudessem dar ao conceito de soberania tons mais contemporâneos, sendo a soberania não mais uma propriedade indissolúvel do Estado, mas sim limitada pela interpendência, através de competências comuns e decisões compartilhadas; esse novo conceito de soberania poderia levar a conclusão de que a mesma pode ser exercida coletivamente (VOLPI, 2006).

A necessidade do mútuo reconhecimento das soberanias, as exigências de cooperação através das organizações internacionais e o multilateralismo das colaborações, juntamente com o fato de as soberanias se verem permeadas pela ação transnacional, seriam elementos fundamentais para uma integração como a desejada pelas comunidades europeias, sendo esta realidade um limite a soberania por força da funcionalidade dos interesses (LAFER, 1995). Fatores que iriam de encontro ao defendidos pelos britânicos, zelosos de sua soberania e visão particular de auto-entendimento.

Os ganhos econômicos advindos da entrada do Reino Unido não seriam os esperados, resultando em um referendo, em 1975, acerca da continuidade ou não no bloco econômico; tal referendo seria solicitado pelo Primeiro Ministro britânico Harold Wilson, do Partido Trabalhista inglês. Mudanças foram feitas para uma melhor adequação dos britânicos ao bloco, como um novo arranjo para a sua contribuição ao orçamento comunitário, redução dos preços do mercado agrícola, melhor acesso aos países da Commonwealth e ao mercado único, o que resultaria na continuidade, com 67% da população britânica votando pela permanência na CEE (SCOFIELD, 2018), ocasionando uma mudança de tom mais favorável no posicionamento do Partido em relação à integração supranacional, assumindo assim um tom mais favorável; na mesma época, temáticas sociais começariam a ser abordadas pela legislação européia, reforçando o tom amigável do Partido Trabalhista. (PERISIC, 2010).

4 I ENFIM A UNIÃO EUROPEIA: GÊNESE E ESTRUTURA

Em fevereiro de 1992, o Tratado de Maastricht revisaria o Tratado de Roma, o que estabeleceria a o que hoje conhecemos como União Europeia, em uma clara evolução das formas e conteúdos da OEEC, contando agora com cooperação intergovernamental em

política externa e de segurança, de justiça e assuntos domésticos, além de implementar a principal e mais sonora mudança, a adoção de moeda única, o Euro, lançado em 1999 e implementado em 2002. A UE se baseia no estado de direito, ou seja, seu funcionamento é operado e fundamentado através de tratados, que são acordados de forma voluntária e democrática pelos países membros do bloco. Dado o grau de parlamentarização constante da EU e da institucionalização do Conselho Europeu, hoje é possível descrever de maneira clara e peremptória o sistema institucional da UE como uma estrutura quadripartite. (COSTA, 2018).

Já em dezembro de 1991, as duas conferências conseguem firmar o "Tratado da União Europeia" (TEU), também conhecido como Tratado de Maastricht, ativado de fato em fevereiro de 1992. Os estados membros desejavam preservar a aparência da unidade geral, mas não conseguiram introduzir novos objetivos de política externa, defesa, assuntos internos e justiça na estrutura da CEE. A estrutura do tratado possui três "pilares": a Comunidade Europeia, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação em Justiça e Assuntos Internos (JAI). O Tratado de Maastricht também originou a União Econômica e Monetária (UEM), que além de instituir a moeda única, também ampliou os poderes do Parlamento Europeu e criou a cidadania européia, podendo assim ser observado, segundo Costa (2018) uma "politização" dupla da integração europeia, por meio do exercício de poderes soberanos supranacionais reservados aos estados membros, e por meio da afirmação da natureza política do funcionamento da União. O Tratado de Maastricht e o Mercado Único entraram em vigor em 1993. Segundo Costa (2018) houve uma renovação dos debates entre as grandes teorias da integração europeia, que considera o período pós-Maastricht um período peculiar, considerando uma politização acerca da integração desde Maastricht, deliberando maior engajamento de públicos de massa e nos destaques das questões do bloco europeu em nível nacional, restringindo o curso e o conteúdo da integração conforme o espaço de manobra dos governos foi ficando mais limitado. O contexto pós-Maastricht seria caracterizado como ''um período de dissenso restritivo: os governos nacionais estão de mãos atadas no que diz respeito à solução das questões europeias, pois precisam considerar mais a opinião pública eurocética'' (COSTA, 2018). A opinião pública eurocética teria papel fundamental das discussões que dariam ensejo ao Brexit.

O Reino Unido, por sua vez, sempre fez questão de exercer um papel idiossincrático para com a UE, dando continuidade ao que já fazia com a OEEC, ao escolher as matérias em que almejava obter maior integração com os outros países europeus e as quais desejava se abster. Em outubro de 1997 foi assinado o Tratado de Amsterdam, visando uma área de liberdade, segurança e justiça como novos objetivos da União Europeia. O Reino Unido não participou (SCOFIELD, 2018). Outro acordo a não contar com a participação dos britânicos foi o Acordo de Schengen, firmado em junho de 1990 com o objetivo de abolir os controles fronteiriços entre os estados membros da Comunidade, contando com vinte e seis países,

dentre eles, vinte e dois membros da União Europeia. Mesmo sem a participação dos britânicos, o Espaço Schengen seria pauta da discussão futura acerca do Brexit.

Fortalecendo os compromissos do Tratado de Maastricht, em 1996 é estipulado o Pacto de Estabilidade e Crescimento, que especifica regras de coordenação para que os países orientem suas políticas orçamentais visando manter a estabilidade do bloco, contado com as obrigações de convergência econômica para a adesão da moeda comum. Em 2002, com a ativação do Euro, 12 países o adotam como moeda, sendo eles Bélgica, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Áustria, Portugal e Finlândia. O Reino Unido opta por não aderir, por meio de uma cláusula de não participação, mantendo maior distanciamento e autonomia frente às questões européias (MCNABB, 2017).

5 I CAMINHOS QUE LEVAM AO BREXIT

A ascensão do Partido UKIP (Partido da Independência do Reino Unido) é vital para entender o início do processo de desvinculação do bloco, pois seu crescimento acabaria por corroborar as vozes dos que sempre defenderam visões nacionalistas e “eurocéticas”, sendo o UKIP a voz do avesso ao modelo supranacional europeu (JUNIOR, 2020) fugindo de tudo aquilo que pudesse limitar a soberania política britânica. O manifesto político do UKIP, datado de 1993, destaca a intenção de resgatar o controle da soberania britânica e de mecanismos que limitassem o poder da União Europeia em solo britânico, corroborando mais uma vez a defesa da soberania britânica em relação à integração européia estabelecida no continente desde o Tratado de Maastricht. O movimento nacionalista britânico e o UKIP ganham força após a afirmação do tratado e dos vínculos e controles supranacionais (JUNIOR, 2020). Matéria da BBC de 2014 trata sobre a força adquirida do UKIP, construída ao longo do tempo e consolidada nas eleições daquele ano, ao destacar que o partido fez um esforço considerável para ampliar seu apelo, ao explicar como deixar a UE seria a resposta para toda uma série de questões dentro de uma pauta mais conservadora, ressaltando os ‘problemas’ sobre imigração, além de traçar planos para cortar impostos para os que têm renda média, além da oposição ao casamento gay; a mensagem do líder do partido Nigel Farage teria tocado os eleitores desencantados dos outros “três grandes partidos’’(HUNT, 2014).

De acordo com Costa (2018) crises econômicas e financeiras, com os estados membros da União Europeia enfrentando uma situação econômica e social difícil, com pouco crescimento, alta taxa de desemprego e níveis elevados de déficit e dívida, e restritos pelos compromissos que assumiram com a Europa de buscar uma política de austeridade, acabaram por enfrentar a crescente insatisfação de seus cidadãos, com pacotes de resgate e medidas de austeridade impopulares, causando forte insatisfação para com a União Europeia; segundo o Eurobarometer de 2014, 63% dos cidadãos consideravam a

UE responsável pela austeridade das políticas econômicas, 42% dos europeus (+5 pontos percentuais desde a primavera de 2014) confiavam no Parlamento europeu, enquanto 43% (-5) desconfiavam do Parlamento; 42% dos habitantes do Reino Unido acreditavam em um futuro melhor fora da União Europeia, enquanto 37% dos entrevistados confiavam na União Europeia, com a desconfiança acerca do tema rondando os 50%.[1]

No Reino Unido, o Partido do Brexit, lançado apenas seis semanas antes da eleição, ficou à frente mais uma vez dos tradicionais partidos Conservador e Trabalhista. O líder do grupo, Nigel Farage, afirmou que os dois principais partidos "poderiam aprender uma grande lição" com os resultados. Os Liberais Democratas, de orientação pró-europeia, ficaram em segundo lugar no Reino Unido (ELEIÇÕES PARA PARLAMENTO... 2019).

6 | O TRATADO DE LISBOA

Em junho de 2007, na cidade de Lisboa, os estados membros se reuniram para entrar em um consenso acerca de um tratado que trabalhasse com boa parte da Constituição da União, deixando de fora todas as disposições federalistas ou constitucionais, aumentando os poderes da UE, que passou a ter personalidade jurídica. O Tratado de Lisboa seria firmado em 13 de dezembro de 2007, alterando o Tratado da União Europeia e transformando o Tratado da CE no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O Tratado de Lisboa, que teria por objetivo finalizar a política institucional da União Europeia iniciada no Tratado de Maastricht, acabaria por conter um mecanismo no intuito de facilitar que um estado membro pudesse abandonar a UE, através do artigo 50. A saída de um Estado-Membro da UE sempre foi um tema recorrente no debate europeu; o Tratado de Roma, por exemplo, abordava apenas o processo de adesão de novos países, sem fazer qualquer tipo de referência ou direcionamento acerca da saída de algum membro.

7 | ENFIM O BREXIT

Em 2013, o Primeiro Ministro David Cameron declarou que o povo britânico deveria "se pronunciar" na Europa, ao prometer um referendo de entrada/saída caso os conservadores vencessem a eleição. O primeiro-ministro deixaria clara a intenção de renegociar o relacionamento e permanência do Reino Unido com a UE para depois dar aos britânicos a escolha entre permanecer ou sair da UE. A notícia seria bem recebida pelos eurocéticos que há muito faziam campanha pela saída do bloco, enquanto França e Alemanha advertiam que o Reino Unido não poderia simplesmente "escolher" a adesão à UE. Durante as acaloradas trocas de perguntas e sabatinas do primeiro-ministro no Parlamento, o líder trabalhista Ed Miliband acusou Cameron de estar "assustado" com o Partido da Independência do Reino Unido, que paulatinamente angariava mais e mais adesão (DAVID CAMERON PROMISES... 2013).

1 https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb82/eb82_en.htm

Em fevereiro de 2016, uma minuta do acordo seria elaborada, concedendo ao Reino Unido um status especial no bloco; começariam então intensos debates e campanhas país afora acerca da permanência ou não no bloco; os defensores da saída tratavam de questões sobre a soberania do país, tais como a necessidade de o Reino Unido ter maior controle sobre suas fronteiras, visando proteger o sistema de seguridade social e empregos, através de um maior controle e diminuição de imigração, além de taxas comerciais mais vantajosas, alegando que as tarifas para com o bloco seriam desvantajosas, e ainda contando com as pressões exercidas por parlamentares do Partido Conservador e do UKIP, que defendiam o debate e consulta da população britânica sobre a saída ou permanência (SCOFIELD, 2018).

Já a favor da permanência, os defensores alegavam que a saída causaria impactos negativos na economia britânica, dificultando a imigração de britânicos para outros países membros da UE e ainda levaria à perda de diversas vagas de emprego, além de defenderem que os gastos e taxas para com a UE não seriam negativos frente aos inúmeros benefícios que o livre comércio e a participação no bloco traziam à nação (MCNABB, 2018).

Em 23 de junho de 2016 seria realizado o referendo, contando com uma participação de 71,8% (30 milhões de pessoas) de eleitores, trazendo como resultado a confirmação de que a maioria dos cidadãos do Reino Unido de fato optava por abandonar a União Europeia. O Brexit recebeu 51,9% dos votos, enquanto 48,1% votaram pela permanência no bloco. Inglaterra e Gales apoiaram majoritariamente o Brexit, enquanto Londres, Escócia e Irlanda do Norte optaram pela permanência. Por conta do resultado e da crise iniciada no país, como uma queda vertiginosa da Libra Esterlina imediatamente após o resultado, o primeiro-ministro David Cameron anunciaria a renúncia do cargo (GUIMON, 2016).

O referendo revelaria uma profunda divisão de interesses nas diferentes regiões do Reino Unido. Além de a Escócia votar majoritariamente pela permanência, junto com a Irlanda do Norte e a região de Londres, outros fatores correlacionariam os votos, com destaque para o grau de escolaridade e a faixa etária.

Pessoas com mais de 65 anos tiveram duas vezes mais chances de votar pela saída da União Europeia do que as pessoas com menos de 25 anos. 70% dos eleitores cuja escolaridade seria apenas até a GCSE (uma qualificação acadêmica obtida em uma matéria especifica, geralmente por estudantes aos 16 anos de idade) ou menos votaram pela saída, enquanto 68% dos eleitores com um diploma universitário votaram para permanecer na UE. Os menores de 25 anos tinham duas vezes mais chances de votar em permanecer (71%) do que em deixar (29%). Entre os maiores de 65 anos, o quadro é quase exatamente o oposto, já que 64% dos maiores de 65 anos votaram por sair, enquanto apenas 36% votaram em permanecer. Entre as outras faixas etárias, os eleitores de 24 a 49 anos optaram por permanecer (54%) contra deixar (46%), enquanto 60% dos eleitores entre 50 e 64 anos optaram por deixar. [2]

2 https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2016/06/27/how-britain-voted

Fora da Inglaterra, o resultado do Brexit apresentou cenários díspares em diferentes regiões. Na Escócia, 62% dos eleitores votaram pela permanência e apenas 38% pela saída, o que acabaria por dar ensejo ao ímpeto pela independência entre muitos escoceses. A Escócia acabara de passar por um plebiscito em 2014 que acabaria decidindo a permanência no Reino Unido, com um dos argumentos principais da campanha contra a independência sendo o acesso à União Europeia via Reino Unido. A Irlanda do Norte também votou pela permanência (55% contra 44%). O País de Gales votou pela saída (52,5% contra 47,5%) (PLEBISCITO REVELA...2016).

O contraste entre Londres e a maior parte da Inglaterra foi considerável, visto que na capital, 60% votaram pela permanência e 40% pela saída.Essa diferença se explicaria em parte pela forte economia da cidade e pela maior presença de estrangeiros. Londrinos tenderiam a aceitar e a valorizar mais a globalização e a diversidade, estando mais acostumados a seus efeitos, positivos ou negativos (PLEBISCITO REVELA...2016).

7.1 As deliberações do reino 'desunido'

De acordo com Soares (2018), a realização do referendo de 2016 sobre a saída do Reino Unido da União Europeia que resultaria no Brexit foi sujeita a fortes críticas, com correntes defendendo a idéia de que o voto popular não seria o modo adequado para decidir sobre um assunto de tamanha relevância, dada a alta complexidade técnica da decisão; as críticas veementes à convocatória do referendo sobre o Brexit incidiram sobre os riscos que esta iniciativa comportava para o papel das instituições políticas, no quadro de funcionamento da democracia representativa, sendo o resultado final favorável para a saída do Reino Unido da União Europeia via voto popular constituindo uma deriva ao princípio fundamental da democracia representativa, em virtude da ultrapassagem da supremacia do Parlamento britânico.

Em julho de 2016, após a renúncia de David Cameron, a também conservadora Theresa May assume o cargo de Primeiro Ministra, depois de aceitar o convite da rainha Elizabeth II para formar governo, com o desafio inicial de negociar a ruptura com o bloco e unir o Partido Conservador e um país profundamente dividido pelo Brexit; a primeira-ministra afirmaria à época que o Reino Unido teria um papel positivo e ousado fora do bloco europeu (THERESA MAY ASSUME...2016). A partir de então, diversos imbróglios desenrolariam um processo extremamente conturbado e denso para os britânicos.

Theresa May acionou o Artigo 50 do Tratado de Lisboa, mecanismo para a saída do bloco europeu, em 29 de março de 2017, iniciando as tormentosas negociações acerca da saída; uma das primeiras proposta do governo apresentada à UE passava por criar uma zona de comércio livre entre o Reino Unido e a União Europeia e defendia um mercado comum com alguma harmonização de regulamentação, o que para os membros conservadores do governo, apoiadores de um hard-Brexit, ou seja, uma saída total e completa representava deixar o país exposto a fragilidades. A UE acabaria por também não aceitar o acordo.

Em 24 de maio de 2019, após diversas atribulações nas negociações, Theresa May renuncia ao cargo, ao se ver incapaz de conduzir o Reino Unido para fora da União Europeia; seu sucessor seria o também conservador Boris Johnson, que em seu discurso inicial afirmou que a saída do país da União Europeia sem acordo entre as partes seria uma possibilidade remota, reiterando que não desejava um "no deal", uma separação sem pacto e sem fase de transição, dizendo acreditar ser possível alcançar um entendimento sem o envolvimento de controles alfandegários na fronteira irlandesa, visto que a do Norte é parte do Reino Unido, e a República ao sul, separada, seria país-membro da UE (NEVES, 2019).

Mesmo com diversos percalços, como o acionamento de um mecanismo para encerrar o período de sessões do Parlamento, visando tirar o tempo para os grupos de oposição conseguirem bloquear via parlamento a possibilidade de saída do Reino Unido da União Europeia sem acordo (MIGUEL, 2019) além da convocação de novas eleições (e conseguindo uma vitória expressiva contra a oposição[3]), em 31 de janeiro de 2020 o país oficialmente abandona sua participação na União Europeia, com Boris Johnson declarando ser um "começo de uma nova era" para o país e prometendo uma "verdadeira renovação nacional" depois de 47 anos como membros do bloco europeu (BREXIT: REINO UNIDO...2020).

8 I CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel sempre idiossincrático do Reino Unido dentro das integrações europeias foi de vital importância para explicar as deliberações que acabariam no Brexit. Desde a gênese dos processos de integração, o Reino Unido sempre tentou se manter à parte, seja optando por não fazer parte, como quando da criação do Tratado de Paris e da Comunidade Europeia de Carvão e Aço, seja imiscuindo-se de maneira particular e própria, ao adentrar em seus próprios termos na Comunidade Econômica Europeia e posteriormente na própria União Europeia. O papel histórico do Reino Unido na geopolítica mundial é deveras elucidativo no processo, visto que o caráter de protagonista global que o antigo Império Britânico exerceu ao longo de séculos deixou como legado uma noção de soberania e particularidade política exacerbada nas instituições britânicas e no imaginário popular, principalmente dentro de uma visão conservadora.

Com base nos dados colhidos e na literatura, fica visível que o sentimento dos britânicos de não pertencimento à unidade europeia não foi um fenômeno recente, sendo visto com ênfase desde o pós-guerra, passando por todos os processos de integrações, chegando até o referendo de 2016. O crescimento de diversas pautas conservadoras fomentou o sentimento, como a questão da imigração, a xenofobia, o controle das fronteiras e a insatisfação para com as taxas econômicas.

As atribulações do processo de saída mesmo após o referendo positivo à saída em

3 https://brasil.elpais.com/brasil/2019/12/13/internacional/1576215795_050013.html

2016 mostram como o processo foi marcado por diversas dicotomias e divergências acerca de questões e percepções de identidade dentro das visões de pertencimento britânico e europeu, atestados pelas pesquisas do Eurobarometer, e dentro das questões econômicas e de soberania, vistas inclusive no próprio Partido Conservador, cujas divergências acabariam por causar a renúncia de dois primeiros-ministros.

Mesmo com a saída já formalizada, o processo parece longe de um fim, visto que o arrependimento de grande parte da população nota-se crescente, com um parcela da população que optou pelo sim sentindo-se enganada durante o processo, além de questões como a crise econômica e social advindas da pandemia da Covid-19 mostrando-se vitais para os acordos dos processos de saída, com a integração do bloco econômico europeu sendo o cerne da recuperação do continente. O agora para algo completamente diferente mostra-se cada vez mais no campo do depois.

REFERÊNCIAS

BARROS, A. R. DE. **O conceito de soberania no Methodus de Jean Bodin**. Discurso, v. 27, n. 1, p. 139-155, 9 jun. 1996.

DAVID Cameron promises in/out referendum on EU. BBC. 23 de jan. de 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/news/uk-politics-21148282 ; Acesso em 15/12/2019.

ELEIÇÕES para Parlamento Europeu: quem são os ganhadores e perdedores e o que isso representa. BBC BRASIL. 27 de maio de 2019. Disponível em : https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48420794; Acesso em 13/12/2019.

BREXIT: Reino Unido oficialmente deixou a União Europeia — O que acontece agora? BBC BRASIL. 31 de jan. de 2020. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51335145 ; Acesso em 11/05/2020.

COSTA, Olivier. **A União Européia e a sua política exterior**. Brasília, FUNAG, 2017.

1960: Fundação da Associação Europeia de Livre-Comércio. DW BRASIL. 03 de maio de 2020. Disponível em: https://p.dw.com/p/1JIm; Acesso em 05/12/2020.

GEORGE, Stephen. **British Policy in the European Community**: the commitment to globalism. University of Sheffield, UK, 1991.

GUIMON, Pablo**. 'Brexit' vence e Reino Unido deixará a União Europeia**. EL PAÍS. 24 de jun. de 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/24/internacional/1466741749_403437.html ; Acesso em 11/02/2020.

FRANCO, Ana Sofia**. Hard, soft ou no deal? Um guia para perceber o Brexit**. ECO. 02 de set. de 2018. Disponível em: https://eco.sapo.pt/descodificador/hard-soft-ou-no-deal-um-guia-para-perceber-o-brexit/04-quais-sao-os-cenarios-possiveis-do-acordo-com-a-ue/; Acesso em 20/02/2020.

HUNT, Alex**. UKIP**: The story of the UK Independence Party's rise. BBC. 21 de nov, de 2014. Disponível em: https://www.bbc.com/news/uk-politics-21614073; Acesso em 11/12/2019.

JÚNIOR, Helvécio Jesus. **O Brexit, a soberania e o globalismo**. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 1, n. 2, p. 24-27, fev. 2020.

LAFER, Celso. **A soberania e os direitos humanos**. Lua Nova, São Paulo, n. 35, p.137-148, 1995.

LUZ, Margareth da; OLIVEIRA, Wagner; FERNANDES, Janaina de Mendonça; BARBOSA, Bárbara; GRAÇA, Luís Felipe G. da. **Proporção de imigrantes no território influenciou voto pelo Brexit**. FGV DAPP, São Paulo, 2016.

MCNABB, Carolina Vanzato. **A saída do Reino Unido da União Econômica e Monetária Europeia** (Brexit): Uma avaliação a partir das crises recentes e da instabilidade interna do bloco. 2018. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

MIGUEL, Rafa de. **Boris Johnson desafia a oposição e suspende o Parlamento de surpresa** . EL PAÍS. 28 de ago. de 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/28/internacional/1566983159_822606.html; Acesso em: 17/01/2020.

MIGUEL, Rafa de. **Boris Johnson consegue maioria arrebatadora e tem caminho livre para aprovar Brexit**. EL PAÍS. 13 de dez. de 2019. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2019/12/13/internacional/1576215795_050013.html . Acesso em: 17/01/2020.

NEVES, Lucas. **Boris Johnson assume como premiê e diz que brexit sem acordo é possibilidade remota.** FOLHA DE SÃO PAULO. 24 de jul. de 2019. Disponível em : https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/07/em-1o-discurso-boris-johnson-ve-brexit-sem-acordo-como-possibilidade-remota.shtml; Acesso em 04/05/2020

O CONFLITO histórico com a Irlanda que ameaça acordo do Brexit. BBC BRASIL. 17 de out. de 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50091640; Acesso em 10/02/2020.

PLEBISCITO revela 'Reino Desunido' e fosso entre gerações. BBC BRASIL. 24 jun. 2016. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-36617121; Acesso em: 14/12/2017

PERISIC, Bojana. **Britain and Europe**: a history of difficult relations. Institute for Cultural Diplomacy, Berlin, March 2010.

SARMENTO, Claudia. **Brexit e pandemia do coronavírus embolam futuro do Reino Unido**. O GLOBO. 10 de mai. de 2020. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/brexit-pandemia-do-coronavirus-embolam-futuro-do-reino-unido-24419801; Acesso em 14/05/2020.

SCOFIELD, Ana Clara Balda. **As especificidades da relação entre o Reino Unido e a União Europeia**: desde a adesão ao bloco às suas futuras relações após o Brexit. FGV, Rio de Janeiro, 2018.

SOARES, António Goucha. **Brexit**: O referendo de 2016. Relações Internacionais, Lisboa , n. 61, p. 63-75, mar. 2019.

SZUCKO, A. S. **Percepções Identitárias no Reino Unido**: Antes e depois do referendo Britânico. Carta Internacional, v. 13, n. 1, 16 maio 2018.

THERESA May assume como premier do Reino Unido. O GLOBO. 13 de jul. de 2017. Disponível em: https://oglobo.globo.com/mundo/theresa-may-assume-como-premier-do-reino-unido-19703815; Acesso em 05/05/2020.

UNIÃO Europeia chega a acordo sobre demandas do Reino Unido. G1. 20 de fev. de 2016. Disponível em: http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/02/ue-chega-a-acordo-sobre-demandas-britanicas.html; Acesso em 13/10/2019.

VOLPI, Almir. **Desafios políticos da União Europeia**. Tese de doutoramento. Departamento de Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

YOUGOV. **How Britain voted at the EU referendum**. 27 de junho de 2016. Disponível em : https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2016/06/27/how-britain-voted; Acesso em 20/04/2020.

EL SISTEMA MIXTO DE PARTIDOS Y DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEGISLACIÓN MEXICANAS

Data de aceite: 01/12/2022

Carlos Sergio Quiñones Tinoco
Universidad Juárez del Estado de Durango. México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Stephanie Guerrero Ramírez
Universidad Juárez del Estado de Durango, México
Instituto de investigaciones jurídicas

RESUMEN: El modelo electoral mexicano que combina sistema de partidos políticos con candidaturas independientes o no postuladas por partidos políticos, ha significado una apertura de los derechos político-electorales de los ciudadanos y la ampliación del paradigma de la democracia participativa. El régimen de candidaturas independientes para acceder a cargos de elección popular, que aplica para todos los cargos de elección popular –para los legislativos y para los gobiernos municipales, para gobernadores de las entidades federativas y para Presidente de la República, requiere examinarse conjuntamente con el sistema de partidos políticos y el sistema electoral previstos en la Constitución mexicana. La crisis de credibilidad en los partidos políticos y en los ocupantes de los cargos de elección popular emanados de ellos, y la sensación de los ciudadanos de que no son representados por éstos últimos, y que generó el reclamo por una auténtica representación democrática, abrió el camino, desde el año 2012, a las candidaturas independientes, cuya garantía de participación en la contienda electoral ha sido establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PALABRAS CLAVE: Sistema electoral; sistema de partidos; candidaturas independientes.

1 I NOCIONES PRELIMINARES

Las elecciones constituyen el procedimiento que legitima el ejercicio del poder político y al sistema político; en virtud de lo anterior, el elector debe tener libertad para elegir y además debe tener la oportunidad para hacerlo en cada elección en la que emita su voto. La fuerza legitimadora de las elecciones deriva del sistema electoral.

Los sistemas electorales determinan el modo según el cual el elector emite su voto y el modo en que los votos se

convierten en escaños. Los sistemas electorales inciden en el sistema de partidos políticos, en el comportamiento de los electores, en la gobernabilidad y el funcionamiento de las instituciones democráticas y en el resultado de la elección. Otro elemento que influye en la integración de la representación es el sistema de partidos, sistema que de acuerdo con Dieter Nohlen significa la estructuración o alineación de los partidos políticos en un Estado (Nohlen, 1995: 38). A los anteriores elementos que determinan la representación se agrega un tercero, que es el que representan las denominadas candidaturas independientes, es decir aquellos candidatos que se postulan para competir en las elecciones sin el apoyo o respaldo de algún partido político.

El modelo electoral mexicano que combina sistema de partidos políticos con candidaturas independientes o no postuladas por partidos políticos, ha significado una apertura de los derechos político-electorales de los ciudadanos y la ampliación del paradigma de la democracia participativa.

A partir de las anteriores premisas en el presente apunte se llevará a cabo un examen acerca de las variables que presentan el sistema electoral y el sistema de partidos que, con la introducción de las candidaturas independientes en la legislación, este último se convierte en un sistema mixto, lo que es determinante en la integración de la representación en los órganos legislativos.

2 | CONCEPTOS DE SISTEMA ELECTORAL Y DE SISTEMA DE PARTIDOS

La manera de integración de la representación nacional en el órgano legislativo, se encuentra definida por el sistema electoral establecido en la *Constitución*, en ésta puede encontrase establecida alguna de las tres modalidades de sistemas electorales conocidos: sistema de elección de mayoría –relativa o absoluta—, sistema de representación proporcional, y el sistema que conjuga los sistemas anteriores para integrar un sistema electoral mixto.

De acuerdo con Dieter Nohlen:

> Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños (Nohlen, 1995: 34).

Se identifican tres modalidades de sistema electoral:

a) De mayoría –relativa o absoluta—: a los que se ha objetado principalmente sus efectos de sobre y sub-representación que producen en la integración de los órganos legislativos;

b) De representación proporcional: que intenta resolver los problemas de sobre y

sub- representación, con la asignación a cada partido político de representantes en proporción al número de votos obtenidos, y

c) Mixtos: combinan elementos de mayoría y de representación proporcional en la que los legisladores elegidos por representación proporcional constituyen una adición que busca compensar la sobre y la sub-representación de la representación elegida por mayoría.

El efecto de los sistemas electorales en la integración de la representación y en la formación de la voluntad política puede observarse en los resultados electorales y en la proporcionalidad en que los electores se ven representados.

En el caso de México, el sistema electoral se encuentra definido por la Constitución Política y por la ley electoral como un sistema mixto, en el que se eligen representantes ante los órganos legislativos por el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y por el principio de representación proporcional en circunscripciones plurinominales bajo el sistema de listas cerradas, y con predominio del principio de mayoría relativa.

Otro elemento que influye en la integración de la representación es el sistema de partidos, sistema que según señala Dieter Nohlen significa "la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado" (Nohlen, 1995: 38); los elementos de los sistemas de partidos son: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su relación con la sociedad o con grupos sociales, y f) su actitud frente al sistema político (Nohlen, 1995: 38).

La importancia política de los partidos no deriva necesariamente de su existencia y de su tamaño, sino de la función que tienen en el sistema de partidos concreto para la formación de coaliciones o de mayorías. La composición estructural del sistema de partidos está condicionada por factores institucionales o por factores sociales (Nohlen, 1995; 38).

Los factores institucionales son las disposiciones que regulan la existencia y el reconocimiento de los partidos políticos como entidades políticas; así mismo regulan su función y su participación en el sistema electoral, "ya que en el sistema convergen todas las fuerzas políticas". (Nohlen, 1995; 38) El análisis del sistema de partidos para explicar y conocer su estructura se hace indagando sobre la causa de la diferencia en el número de partidos, la distancia ideológica en que se encuentran y la dinámica interna de los partidos, es decir, cuál es su postura ideológica y hacia dónde se mueven; también, para completar dicho análisis, buscando las causas que se den para la estructura, la permanencia y las variaciones de los sistemas de partidos; el enfoque en este caso para conocer la composición estructural del sistema de partidos puede partir del estudio de los factores institucionales o de los factores sociales. (Nohlen, 1995; 39)

En el caso específico de México, el sistema de partidos se encuentra regulado por la constitución y la ley secundaria que reconocen a los partidos políticos existencia como entidades de interés público y definen sus fines, que son los de promover la participación

del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas principios e ideas que postulan, igualmente establece las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. (Nohlen, 1995; 39).

A los anteriores factores que determinan la representación en los órganos legislativos, se suma como elemento importante la figura del candidato independiente, que convierte, al menos por lo que se refiere a la participación en la contienda electoral, al sistema de partidos en un sistema mixto, en el que concurren los partidos políticos y sus candidatos y los denominados candidatos independientes. Consideramos además que esta concurrencia convierte al sistema de partidos en un sistema mixto, en virtud de que, en la alineación de los candidatos independientes con los partidos políticos para la contienda electoral, es posible encontrar algunos de los elementos constitutivos del sistema, como son: 1) la distancia ideológica entre partidos políticos y candidatos independientes, 2) sus pautas de interacción, 3) su relación con la sociedad o con grupos sociales, y 4) su actitud frente al sistema político.

En México, la garantía de participación en los procesos electorales de candidatos independientes se encuentra establecida en la Constitución, y los requisitos, formas, condiciones y prerrogativas para poder contender en las elecciones se encuentran previstos en la legislación electoral secundaría.

El régimen de candidaturas independientes para acceder a cargos de elección popular, que aplica para todos los cargos de elección popular: para los legislativos y para los gobiernos municipales, para los gobernadores de las entidades federativas y para Presidente de la República, requiere examinarse conjuntamente con el sistema de partidos políticos y el sistema electoral previstos en la Constitución mexicana.

3 | EL SISTEMA ELECTORAL Y LA REPRESENTACIÓN

De la relación existente entre sistemas electorales y sistemas de partidos y candidatos independientes deriva la mayor o menor exactitud de la representación.

En el ya clásico libro de Maurice Duverger, *Los partidos políticos* (2000), el autor se refiere a la forma y a la medida en que los partidos políticos representan la opinión de la nación; explica que, para el caso, la palabra *representación,* “se aplica aquí a un fenómeno sociológico y no a una relación jurídica: define el parecido entre las opiniones políticas de la nación y las del Parlamento” (Duverger, 2000: 398).

De acuerdo con lo anterior, los diputados representan a sus electores tal como una fotografía representa un paisaje, es decir, según entendemos este símil, muestran la pluralidad de preferencias ideológicas de los votantes, tal como la fotografía a su vez muestra los colores del paisaje, y el problema consiste en determinar el grado de exactitud

de la representación, o sea, el nivel de coincidencia entre la opinión pública y la expresión parlamentaria (Duverger, 2000: 398).

Para medir el grado de coincidencia entre opinión pública y su representación en el parlamento, es necesario comparar el porcentaje de sufragios obtenidos por los partidos en el país con el porcentaje de asientos en la asamblea, es decir, comparar "su dimensión electoral y su dimensión parlamentaria" (Duverger, 2000: 398); sin embargo, señala Duverger, este comparativo sólo representa un segundo grado de deformación de la opinión pública, que se superpone a otra deformación más grave pero menos percibida: "la diferencia entre el reparto de los sufragios y la naturaleza verdadera de la opinión" (Duverger, 2000: 398 y 399), y es que el reparto de los sufragios no es la opinión pública misma. Es decir, no hay coincidencia.

La deformación de la opinión de segundo grado, definida por la diferencia entre el porcentaje de sufragios y el de escaños asignados, es fácilmente mensurable; en esta definición el sistema electoral es el principal factor que determina el mayor o menor grado de deformación. Por su naturaleza, el sistema de representación proporcional genera una menor deformación, puesto que supone una correspondencia perfecta entre la dimensión electoral y la dimensión parlamentaria de los partidos; en todo caso, son las transformaciones o modalidades introducidas al sistema las que alteran dicha correspondencia. El régimen mayoritario de una sola vuelta, a su vez, presenta el máximo de inexactitud; en estos casos, el fenómeno muestra los niveles de sobre-representación o sub-representación que obtienen los partidos en la asignación de escaños lo que permite entender las variaciones o diferencias de opinión del cuerpo parlamentario con la opinión pública (Duverger, 2000: 398-401).

La deformación menos evidente, la que Duverger considera como de primer grado, presenta otras implicaciones de mayor consideración que ponen en evidencia la distancia que existe entre las opiniones de la nación y la opinión del parlamento. En el examen de esta deformación, Duverger comienza señalando que: "En la medida en que la votación es libre, secreta, desprovista de presiones y manipulaciones que falseen su resultado, se admite que traduce correctamente a la opinión pública" (Duverger, 2000: 401), sin embargo, señala que la expresión electoral de la opinión no es coincidente con la opinión misma; ésta se deforma según el modo de escrutinio y el sistema de partidos. En este proceso es fundamental la regla del sistema electoral que define "no sólo la distribución de los asientos, sino también, la distribución de los votos", porque "los electores no votan de la misma forma en un régimen mayoritario que en representación proporcional; en dos vueltas que en una sola; en escrutinio de lista que en escrutinio nominal. El mecanismo de la 'polarización' ilustra esta reacción de la forma de escrutinio sobre la opinión pública" (Duverger, 2000: 403). Y es que, por ejemplo, la transformación de un sistema de mayoría relativa para adoptar uno de representación proporcional disminuye los sufragios del partido que ha sido mayoritario y aumenta los de los minoritarios.

En este contexto, cabe preguntar si la participación de candidatos independientes permite el “ajuste de proporcionalidad” (Calvo y Escolar, 2003), entendido este concepto como el procedimiento técnico mediante el cual se vinculan los resultados obtenidos en la mayoría relativa y en la representación proporcional, con el fin de corregir el sesgo mayoritario que se produce como resultado del procedimiento aplicado para la conversión de votos en escaños, para evitar con dicho “ajuste” las deformaciones que señala Duverger.

4 I CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Como ya hemos visto con Dieter Nohlen, el sistema de partidos se refiere al modo en que se alinean los partidos políticos en un Estado. En relación con los sistemas de partidos, Leslie Lipson (citado por Nohlen) ha señalado que “en un Estado democrático (ellos constituyen) el punto de intersección donde convergen todas las fuerzas políticas; todo lo que es de importancia política encuentra su lugar dentro de los partidos y en las relaciones entre ellos”. Esto significa que los sistemas de partidos y los partidos políticos que se agregan a dichos sistemas constituyen una instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno. De este papel mediador se derivan las funciones que tienen los propios sistemas de partidos: son el espacio de confrontación de opciones y de lucha democrática por el poder, como entidades jurídico-políticas permiten y regulan la obtención legítima de cargos de representación y de gobierno, así como el ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas. “La capacidad que el sistema de partidos tiene para satisfacer las anteriores funciones es, en definitiva, el parámetro para evaluar su funcionamiento. Un sistema de partidos que no es capaz de satisfacer todas estas funciones deja de ser un medio efectivo de comunicación entre gobernados y gobernantes. En cambio, un sistema de partidos que si las satisface es un buen canal de comunicación entre sociedad y gobierno” (Valdés, 2013: 27). Esta comunicación se da en una doble vía, por un lado el sistema de partidos trasmite al gobierno las demandas y aspiraciones de los diversos grupos de la sociedad y por el otro lado trasmite a la sociedad el procedimiento de toma de decisiones del gobierno y las consecuencias esperadas por la aplicación de las decisiones o políticas aplicadas; en ambos sentidos, la comunicación entre sociedad y gobierno alcanza su clímax en las contiendas electorales, porque esta contienda constituye el tiempo y el espacio en donde los partidos mejor condensan las aspiraciones de los grupos o sectores de la sociedad que pretenden representar y porque también es cuando los ciudadanos pueden calificar las acciones gubernativas de los diversos partidos.

Cabe señalar que los sistemas de partidos no permanecen constantes e inalterados; la variable que en su caso mejor expresa el grado de modificación del sistema de partidos, es el número de partidos importantes. Esta variable que es parámetro para la clasificación de los sistemas de partidos, se encuentra estrechamente vinculada con diversos patrones de competencia entre los partidos políticos agregados al sistema. Igual ocurre cuando se

agregan a estos sistemas las figuras de los candidatos independientes para participar en las contiendas electorales y tomar el espacio que ofrece el sistema ampliando las opciones en la lucha democrática por obtener la representación y cargos de gobierno. Esto convierte al sistema de partidos en un sistema mixto, ya que si bien permanece en tanto sistema –habida cuenta de que los partidos políticos no son desplazados dada su naturaleza de entidades colectivas permanentes— el espacio debe abrirse para que puedan agregarse los candidatos independientes que tienen que jugar en la contienda electoral con las mismas reglas previstas para la elección, aun cuando por otra parte gocen de un régimen particular de prerrogativas, necesario para garantizar y hacer viable su participación en la contienda electoral.

5 I EL SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO

Las bases del sistema de partidos en México se encuentran en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disposición que establece:

a) La caracterización de los partidos políticos, al definirlos como “entidades de interés público”, lo que les atribuye naturaleza particular que los coloca en el espacio público, o sea en el espacio que Peter Haberle considera entre la esfera privada en que se desarrolla el ciudadano y la esfera pública que corresponde a las instituciones del Estado; es el espacio público donde el ciudadano participa políticamente.

b) Los fines de los partidos políticos, señalando como tales los siguientes:

1) Promover la participación del pueblo en la vida democrática;

2) Contribuir a la integración de los órganos de representación política, y

3) Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

c) El derecho de los partidos políticos nacionales de participar en las elecciones de las entidades federativas y de los municipios.

d) Las bases para su constitución y registro, así como las prerrogativas en materia de financiamiento público y para el uso de los medios de comunicación.

El sistema de partidos se completa con la existencia de partidos políticos de carácter local con existencia y funcionamiento en los ámbitos de las entidades federativas, lo cual se encuentra previsto en al artículo 116 constitucional, fracción IV, bajo los mismos parámetros que para los partidos políticos nacionales se encuentran establecidos en el artículo 41 también constitucional.

El desarrollo normativo de la caracterización, de los fines, derechos de participación en las elecciones y de las bases de constitución y registro y asignación de prerrogativas se encuentra en la Ley General de Partidos Políticos de carácter nacional y en las legislaciones correspondientes de cada una de las entidades federativas.

Es necesario señalar que el artículo 35 de la Constitución establece en su fracción II que es derecho de los ciudadanos: “Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”; la apertura a las candidaturas independientes contenida en esta disposición constitucional introduce en el sistema de partidos la variable que significa la agregación a su espacio de los candidatos independientes que tienen que jugar en la contienda electoral con las mismas reglas para poder participar en las elecciones, y ya que para este efecto, o sea, el de participar en la contienda electoral, el sistema de partidos necesariamente debe abrirse para permitir a los candidatos independientes participar en la contienda electoral, se convierte en un sistema mixto de partidos y candidatos independientes.

6 I LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

La crisis de credibilidad en los partidos políticos y la percepción de los ciudadanos de no sentirse representados por aquéllos, ha generado el reclamo de una auténtica representación democrática, reclamo que ha abierto el camino a las candidaturas independientes, es decir, no postuladas por los partidos políticos, y cuya garantía de participación en la contienda electoral ha sido establecida con la reforma en materia política-electoral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reformas en materia político-electoral que se han sucedido desde las últimas tres décadas del siglo pasado, tuvieron como uno de sus principales objetivos la construcción y consolidación de un sistema de partidos. La constitucionalización de los partidos políticos en 1977 encaminó el propósito de consolidar a estas organizaciones políticas como auténticas representantes de los diversos grupos y/o sectores sociales.

La cada vez más demandante sociedad, que ha exigido una mayor participación en los procesos político-electorales, ha evidenciado su presencia a través de organizaciones sociales, acompañadas de sectores sociales y territoriales, los que han desempeñado diversos roles para la solución de la problemática que los aqueja, y aun en actividades de enfrentamiento cuando los alcances del Estado se ven limitados por diversos factores o fuerzas de poder internos o externos. De esta suerte, la sociedad demanda espacios para la participación de sus integrantes en la conducción del Estado y en la consolidación de la democracia (Toribio, 2005)

En el caso específico de México, el sistema de partidos se encuentra establecido constitucionalmente por una normatividad que, como ya ha sido señalado en líneas atrás, les reconoce a los partidos políticos existencia como entidades de interés público y define sus fines, que son los de promover la participación del pueblo en la vida democrática,

contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público de acuerdo con los programas principios e ideas que postulan, igualmente establece las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. (Art.41, CPUM))

En el caso particular de México, contamos con un sistema pluripartidista, conforme a lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos y en las correspondientes leyes de las entidades federativas, en esa virtud tienen existencia legal como partidos políticos nacionales siete organizaciones ciudadanas, a los que habría que agregar partidos políticos locales o estatales que sólo operan en las entidades federativas, lo cual refleja una amplia fragmentación, sin embargo, considero que es un sistema pluripartidista cuyo funcionamiento se acerca más al de un sistema de pluralismo moderado en virtud de que existe un grado de polarización muy bajo, habida cuenta de que sólo existen cuatro partidos políticos nacionales – Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)— que concentran un alto porcentaje de las preferencias políticas, y además porque el resto de los partidos políticos nacionales –Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT) y Partido Movimiento Ciudadano (PMC)— así como los partidos locales o estatales regularmente conforman coaliciones electorales con los partidos mayoritarios referidos.

De lo expuesto hasta aquí, puede inferirse que los partidos políticos desempeñan un rol muy importante para garantizar un gobierno representativo y una eventual mejora de nuestras prácticas democráticas. Frente a la poca confianza y credibilidad que refleja la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 (ENCUP 2012) , tanto en las instituciones creadas para garantizar una forma de vida fundada en el constante mejoramiento social, económico y cultural del pueblo, como lo establece nuestra Constitución, así como en los partidos políticos cuyos fines, también establecidos en la Constitución deben encaminarse principalmente a la integración de la representación nacional, para que el poder público se ejerza en beneficio del pueblo, es necesario que se construya una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y el gobierno.

Tal parece que la transformación de la sociedad, como consecuencia de la tendencia globalizadora de la economía, que la enfrentó a nuevas formas de organización para el trabajo y la producción, que a su vez generaron nuevas formas de relación social, alejó a los partidos políticos de las ideologías y los llevó a un pragmatismo indiferente a las demandas de la sociedad que se ha visto vulnerada por los efectos económicos de la globalización y el nuevo pensamiento liberal, que redujo la presencia del Estado y redujo también la instauración de programas sociales para grupos marginados.

La crisis de credibilidad en los partidos políticos, de la que ya se hizo mención, ha generado un reclamo por una auténtica representación democrática, lo que ha abierto el camino a las candidaturas independientes.

Con los conceptos “candidaturas independientes” y “candidatos independientes” debe entenderse el reconocimiento legal para que los ciudadanos puedan registrarse individualmente como candidatos a ocupar un cargo de elección popular sin la postulación ni el respaldo de ningún partido político o asociación política ni de ningún otro organismo de carácter civil o ciudadano. La independencia de estos candidatos se encuentra referida fundamentalmente en relación con los partidos políticos y sus dirigencias, aunque también se encuentra referida, de acuerdo con la ley, a otras entidades públicas o privadas.

El tema de las candidaturas independientes toma fuerza ante el fenómeno de la desconfianza en dos de las tres instituciones directamente relacionadas con el sistema representativo: el Congreso y los partidos políticos. Por otra parte, los organismos electorales, el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se encuentra bien posicionada ante la opinión pública (ENCUP 2012).

Entre los factores que generan la desconfianza, --señala el destacado constitucionalista Diego Valadés— se encuentran: la percepción que tiene la ciudadanía sobre las tensiones que en el pasado reciente se dieron entre el Poder Ejecutivo y el Congreso y los partidos políticos; la percepción de que se tiene un pobre trabajo legislativo y de que las reformas institucionales no son en beneficio del pueblo; la percepción de que ni el Congreso ni los partidos políticos toman en cuenta la opinión ciudadana, los casos de corrupción en los partidos políticos y el apoderamiento de esas entidades políticas por grupos o familias; los casos de corrupción y de tráfico de influencia protagonizados por legisladores dados a conocer por los medios de comunicación. Tales factores generan la demanda de “ciudadanizar” las instituciones y se planteó la necesidad de las candidaturas independientes (Valadez).

La reforma constitucional en materia política-electoral instituyó las candidaturas independientes a todos los cargos de elección popular. Esto sin duda significa un avance importante para la construcción de democracia representativa en nuestro país, pues tal reglamentación hace viable en el Congreso de la Unión una representación más cercana a la sociedad, si consideramos que la crisis de confianza y credibilidad en los partidos políticos ha alejado de éstos a ciudadanos que no ven en ellos ni en sus candidatos una opción.

Consideramos que la apertura a las candidaturas independientes abre un área de oportunidades para el desarrollo de nuestra democracia. Una de tales áreas de oportunidades consiste en la posibilidad de la emergencia de una nueva clase política, que sin compromisos partidarios, y ante la crisis de desconfianza en los partidos políticos y en el Congreso, representen una nueva opción para un buen gobierno.

Otra oportunidad es la de avanzar en el proceso de construcción de una democracia representativa y participativa, pues la apertura a las candidaturas independientes abre espacios de oportunidad para una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos políticos y en las elecciones. Es una oportunidad para que la democracia se vea favorecida

en su calidad en la medida en que abre nuevos espacios para la participación ciudadana, como ha sido señalado por la vertiente a favor de las candidaturas independientes.

Sin embargo, esta apertura democrática aún dejó temas pendientes que hay que revisar; entre otros temas: la necesidad de autenticar las elecciones de legisladores por el principio de representación proporcional y la participación en este sistema electoral de los candidatos independientes.

Ambos temas, la autenticación de las elecciones de legisladores por el principio de representación proporcional, la que actualmente se realiza mediante la emisión del voto simultáneo, por el cual se elige a legisladores por el principio de mayoría relativa y simultáneamente a legisladores de representación proporcional, tiene la desventaja para el elector que no tiene la posibilidad de seleccionar una lista de entre las propuestas por los diversos partidos políticos, lo que se traduce en que la ciudadanía no puede influir en la conformación de equilibrios entre las diversas fuerzas políticas que concurrirán a los órganos legislativos, aparte de que las fórmulas de asignación de escaños por el principio de representación proporcional permite la sobrerrepresentación de aquellos partidos políticos que obtienen una mayor representación, lo que provoca un falseamiento en la representación en los órganos legislativos.

La apertura a las candidaturas independientes, estimamos que encuentra una limitante al darse sólo la posibilidad de concurrir a la elección sólo por el principio de mayoría relativa. La anterior es una estimación que parte de la consideración de que el sistema electoral favorece la sobrerrepresentación de los partidos políticos, pues es el caso que la representación proporcional seguirá siendo asignada sólo entre ellos como resultado de un voto desigual para los ciudadanos, pues aquellos ciudadanos que opten por un candidato independiente no contará con el voto simultáneo para la representación proporcional, lo que rompe con el principio de a cada elector un voto para cada elección que se realice.

Estas dos últimas consideraciones replantean la necesidad de abandonar el sistema de voto simultáneo, para autenticar las elecciones bajo el principio de representación proporcional, mediante la emisión de una boleta electoral con las listas plurinominales que permita al ciudadano la emisión de su voto para la lista de su preferencia.

Laurence Whitehead, afirma que: “La mejor manera para entender la democratización es considerarla como un proceso complejo, a largo plazo, dinámico y de final abierto. Consiste en un progreso hacia un tipo de política más basada en reglas, más consensual y más participativa. Al igual que la ‘democracia’, implica necesariamente una combinación de realidad y valor, por eso es portadora de tensiones internas” (Whitehead, 2011: 5).

Consideramos que los aspectos analizados en el presente trabajo deben conducir a abrir ese proceso al que se refiere Whitehead, para lograr mejores prácticas democráticas con las que se logren mejores consensos y mayor participación ciudadana. El fortalecimiento del sistema de partidos garantiza a la sociedad la intermediación que debe existir entre la

propia sociedad y el gobierno, pues seguirán siendo el conducto más viable para recoger y presentar las demandas de los distintos sectores de la sociedad; complementariamente las candidaturas independientes abren áreas de oportunidad a grupos y sectores sociales que no se identifican con los partidos políticos para una mayor participación política que los integre a los procesos de elección de gobiernos representativos.

7 | CONSIDERACIÓN FINAL

La viabilidad, ya demostrada en la práctica electoral, de las candidaturas independientes presenta a la sociedad mexicana un momento de riesgos y oportunidades. En esta consideración final ponemos énfasis en algunos temas, que demandan todavía una revisión.

La reforma legal en materia electoral del año 2014 reglamentó el tema de las candidaturas independientes de los partidos políticos en el Libro Séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su aspecto procedimental para la conformación de tales candidaturas, su registro y su elección. Esto sin duda significa un avance importante para la construcción de democracia representativa en nuestro país, pues tal reglamentación hace viable en el Congreso de la Unión una representación más cercana a la sociedad, si consideramos que la crisis de confianza y credibilidad en los partidos políticos ha alejado de éstos a ciudadanos que no ven en ellos ni en sus candidatos una opción.

Consideramos que la apertura a las candidaturas independientes abre un área de oportunidades para el desarrollo de nuestra democracia. Una de tales áreas de oportunidades consiste en la posibilidad de la emergencia de una nueva clase política, que sin compromisos partidarios, y ante la crisis de desconfianza en los partidos políticos y en el Congreso, representen una nueva opción para un buen gobierno.

Otra oportunidad es la de avanzar en el proceso de construcción de una democracia representativa y participativa, pues la apertura a las candidaturas independientes abre espacios de oportunidad para una mayor participación de la ciudadanía en los asuntos políticos y en las elecciones. Es una oportunidad para que la democracia, se vea favorecida en su calidad en la medida en que abre nuevos espacios para la participación ciudadana, como ha sido señalado por la vertiente a favor de las candidaturas independientes.

Sin embargo, esta apertura democrática aún dejó temas pendientes que hay que revisar; entre otros temas: la necesidad de autenticar las elecciones de legisladores por el principio de representación y la participación en este sistema electoral de los candidatos independientes.

Ambos temas, la autenticación de las elecciones de legisladores por el principio de representación proporcional, la que actualmente se realiza mediante la emisión del voto simultáneo, por el cual se elige a legisladores por el principio de mayoría relativa y

simultáneamente a legisladores de representación proporcional, tiene la desventaja para el elector que no tiene la posibilidad de seleccionar una lista de entre las propuestas por los diversos partidos políticos, lo que se traduce en que la ciudadanía no puede influir en la conformación de equilibrios entre las diversas fuerzas políticas que concurrirán a los órganos legislativos, aparte de que las fórmulas de asignación de escaños por el principio de representación proporcional permite la sobrerrepresentación de aquellos partidos políticos que obtienen una mayor representación, lo que provoca un falseamiento en la representación en los órganos legislativos, de acuerdo con la enseñanza de Maurice Duverger, la que ha sido expuesta en apretada síntesis en líneas anteriores.

La apertura a las candidaturas independientes, estimamos que encuentra una limitante al darse sólo la posibilidad de concurrir a la elección sólo por el principio de mayoría relativa. La anterior es una estimación que parte de la consideración de que el sistema electoral favorece la sobrerrepresentación de los partidos políticos, pues es el caso que la representación proporcional seguirá siendo asignada sólo entre ellos como resultado de un voto desigual para los ciudadanos, pues aquellos ciudadanos que opten por un candidato independiente no contará con el voto simultáneo para la representación proporcional, lo que rompe con el principio de a cada elector un voto para cada elección que se realice.

Estas dos últimas consideraciones replantean la necesidad de abandonar el sistema de voto simultáneo, para autenticar las elecciones bajo el principio de representación proporcional, mediante la emisión de una boleta electoral con las listas plurinominales que permita al ciudadano la emisión de su voto para la lista de su preferencia.

REFERENCIAS

Calvo, Ernesto y Escobar, Marcelo (2003), "La implementación de sistemas electorales mixtos en legislaturas de magnitud fija: Teorías y soluciones" La_implementacion_de_sistemas_electorales_mixtos_e (1).pdf Consultado 04/10/2022

Duverger, Maurice. (2000), *Los partidos políticos*. Decimosexta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México.

Nohlen, Dieter. (1995), *Sistemas electorales y partidos políticos*, UNAM – FCE, México.

Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas ENCUP 2012.   Presentación de PowerPoint (encup.gob.mx) Consultado: 04/10/2022

Toribio, Rafael. (2005), "Partidos políticos y sociedad civil: actores complementarios en la democracia", Revista Futuros, Nº 9, volumen III. PARTIDOS POLITICOS Y SOCIEDAD CIVIL: ACTORES (globethics.net)   Consultado: 04/10/2022.

Valadés, Diego. "Problemas jurídicos de las precampañas y las candidaturas independientes". t4-Art20 (unam.mx) Consultado: 05/10/2022

Valdés Zurita, Leonardo (2013), *Sistemas electorales y de Partidos,* Instituto Federal Electoral, México.

Whitehead, Laurence. (2011), *Democratización. Teoría y experiencia*. Fondo de Cultura Económica, México.

CAPÍTULO 4

O SILÊNCIO ADMINISTRATIVO NO ARCABOUÇO LEGAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Data de aceite: 01/12/2022

Elói Martins Senhoras
Economista, cientista político e geógrafo. Doutor em Ciências. Post-doc em Ciências Jurídicas. Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Pesquisador do think tank IOLEs
https://orcid.org/0000-0002-4202-3855
http://lattes.cnpq.br/5667363480329882

RESUMO: As políticas públicas são caracterizadas como ações ou omissões do Poder Público ou eventualmente da própria Sociedade Civil organizada que tenham repercussão na res pública. Tomando como referência o silêncio administrativo no aparelho de Estado, o presente artigo tem o objetivo de mapear as principais características do contexto legal no Brasil. Os resultados da pesquisa indicam que o silêncio administrativo caracteriza-se como uma política pública contextualizada pela omissão, não sendo via mais adequada para o Estado resolver suas lides, não obstante existam resultados para as partes reclamantes que podem ser apreendidas a partir dos conceitos de silêncio positivo e negativo.
PALAVRAS-CHAVE: Administração Pública; Brasil; Políticas Públicas; Silêncio Administrativo.

ADMINISTRATIVE SILENCE IN THE LEGAL FRAMEWORK OF BRAZILIAN PUBLIC POLICIES

ABSTRACT: Public policies are characterized as actions or omissions by the Public Power or eventually by organized Civil Society that have repercussions on the public sphere. Taking the administrative silence in the State apparatus as a reference, this article aims to map the main characteristics of the legal context in Brazil. Thie research results indicate that administrative silence characterized as a public policy contextualized by omission, has not being the most appropriate way for the State to resolve its disputes despite the fact that there are results for the complaining parties that can be apprehended from the concepts of positive and negative silence.
KEYWORDS: Administrative Silence; Brazil; Public Administration; Public Policy.

O arcabouço teórico do silêncio como omissão de ação sob o prisma jurídico tem uma baixa construção epistemológica em função dos poucos estudos no ramo do direito privado, e, os

quais são, ainda, mais rarefeitos no campo do direito publico, onde se resume a discussões de direito administrativo.

Em direito administrativo, o conceito de silêncio administrativo é caracterizado, de maneira *lato sensu*, pela abstenção da Administração Pública para se pronunciar frente às demandas sociais por meio de políticas públicas que têm natureza executiva, legiferante e jurisdicional, conforme o Poder Público de deliberação[1].

No *âmbito executivo*, não raras vezes, a omissão da Administração Pública na produção executiva de determinadas políticas públicas representa uma conduta política de abstenção a algo ou alguém, o que se caracteriza como um fato jurídico, sendo amplamente suscetível a demanda judicial.

Como a Administração Pública é o principal proponente e alvo de ações na Justiça brasileira segundo dados do CNJ (2013), conclui-se que o Poder Executivo, pelo seu tamanho institucional na concentração material de recursos, é a parte jurídica com maior recorrência judicial, inclusive em temas de silêncio administrativo.

Os questionamentos ao silêncio do Poder Executivo são manifestados pelas vias administrativa e judicial. No primeiro caso, o Executivo, muitas vezes, tem papel na atividade normativa, por meio da edição de regulamentos e demais veículos normativos imprescindíveis à fiel execução da lei, motivo pelo qual é acionado administrativamente, quando há silêncio na prestação positiva normativa. No segundo caso, as contestações judiciais contra a inatividade formal do Poder Executivo surgem, de maneira recorrente, quando determinadas ações estatais programadas ou esperadas não são promovidas.

No *âmbito jurisdicional* das políticas públicas, o silêncio administrativo trata-se fenômeno que se caracteriza pelos momentos em que o Poder Público não exerce a publicidade de seus atos dentro de um tempo previsto no ordenamento jurídico, *ad exemplum*, quando se omite para responder a peticionamentos.

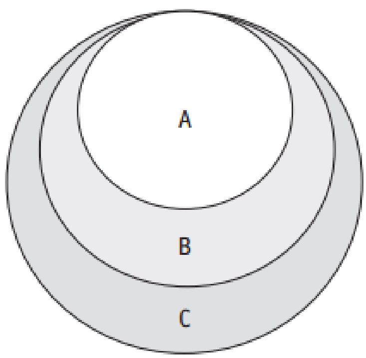
Também, no caso do Poder Judiciário, o Estado poderá ser responsabilizado pelo silêncio de seus agentes, quando assim resultar uma lesão para aquela parte interessada que teve sua apresentação não apreciada, ou apreciada com retardo, motivo pelo qual são pertinentes as seguintes advertências:

> Não se pode admitir a arbitrariedade do administrador público. A discricionariedade (ou não) da Administração não pode assegurar ao Poder Público a prerrogativa de não se manifestar, ficando inerte ou silenciando sobre qualquer petição, solicitação ou requerimento. [...] O silêncio administrativo é configurado como uma ausência de um dever jurídico de agir e, portanto, equipara-se a um ato ilícito. Assim, ficando comprovado o silêncio e o nexo causal, é inegável sustentar a incidência da responsabilidade civil objetiva, baseada na teoria do risco administrativo (SADDY, 2009, p. 78-9).

1 Embora a utilização da expressão *poderes* para definir as funções da Administração Pública não seja a mais adequada, uma vez que o poder do Estado é uno e manifesto como poderes-deveres ou mesmo deveres-poderes por cada uma das funções específicas do Executivo, Legislativo e Judiciário, com efeito, o uso corrente do termo acontece em função do caráter instrumental de cada um dos poderes da Administração Pública para atingirem a consecução dos interesses públicos (SILVA, 2008).

No *âmbito legiferante* das políticas públicas, embora a construção normativa seja uma emanação de atos primários por parte dos agentes do *Poder Legislativo*, quando há silencio deste poder para produzir leis ou para fiscalizar os demais poderes, muito raramente há contestação administrativa pelos demandantes da sociedade por duas razões.

Em um contexto de silêncio do Poder legislativo, por um lado, o Poder Executivo passou a preencher o vácuo legiferante a partir de um ativo posicionamento na edição de medidas provisórias, enquanto, por outro lado, as demandas judiciais isoladas da sociedade civil introjetam ao Poder Judiciário um *input* para a função jurisdicional preencher o vácuo legiferente por meio de suas deliberações, as quais se manifestam na normatização de fatos sociais como uma *judicializacao da política*.



ORIGEM 1º Semestre de 2013		
A	**62%**	**Executivo**
B	**32%**	**Legislativo**
C	**06%**	**Judiciário e demais atores**

Quadro 1 – Origem das Leis

Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados de DIASP (2013).

Os efeitos notórios do silêncio administrativo do legislativo corroboram para a compreensão de que o Poder Legislativo passa por uma instrumental minimização institucional em suas funções, em contraposição, tanto, ao Poder Executivo, que crescentemente centraliza parte das funções legislativas, ou, mesmo, quanto, ao Poder Judiciário que resolve lides oriundas da omissão legislativa na produção de leis.

Quando o Poder Público *lato sensu* é provocado para se manifestar por meio de atos e se conserva omisso, como deve ser interpretado esse silêncio administrativo? À luz de uma explicação, são trazidas as principais teses jurídicas sobre o silêncio no pensamento do antigo direito romano, e, no pensamento jurídico contemporâneo de natureza romano-germânica.

No pensamento antigo, o direito romano já havia procurado resolver os dilemas sobre manifestação ou não de vontade dos atores em silêncio, por meio de duas normas, as quais vulgarmente se popularizaram em ditados nos países ocidentais com ordenamentos jurídicos de origem germano-romano (CAVALCANTI, 1938).

De um lado, o tradicional provérbio, "Quem cala, consente", exprime o conteúdo voluntário da manifestação da vontade dos atores em silêncio, uma vez que ele é derivado da norma jurídica romana conhecida como *Qui tacet, quum loqui potuit et debuit, consentire videtur*.

De outro lado, o dito popular que afirma que o "Silêncio por si só nada significa" relaciona-se com a norma jurídica romana *Qui tacet neque negat, neque utique facetur*, demonstrando que o silêncio pode se configurar como uma simples ausência de manifestação voluntária de vontade.

No pensamento contemporâneo, a jurisprudência e a doutrina têm dois pólos interpretativos sobre o conceito de silencio administrativo, as quais são diametralmente opostas quanto ao desenvolvimento das políticas públicas, haja vista que compreendem o silêncio ou omissão de ato administrativo, tanto, como uma *inexistência de ato administrativo*, quanto, uma *materialização de ato pressuposto* (MARTÍNEZ; RÍOS, 2008).

Em um primeiro plano, a *tese de materialização de ato pressuposto no silêncio administrativo* apregoa que a omissão do poder pública traz a manifestação concreta em determinada política pública, o que caracterizaria a geração de ato administrativo pressuposto legalmente, motivo pelo qual outorga direitos aos cidadãos frente às omissões da Administração Pública.

A exegese trazida por esta corrente traz uma compreensão de temporalidade *ex ante*, na qual a Administração Pública tem que responder pela não geração de determinadas políticas públicas, já que estas se caracterizam como ato administrativo em um contexto de presunção legal.

Conforme Taborda (2007), o silêncio da Administração Pública trata-se de um ato material que pode ser caracterizado claramente como ato administrativo que tem efeitos jurídicos, haja vista que prolongamento da omissão administrativa durante um certo tempo equivale a uma decisão.

Em um segundo plano, a *tese da inexistência de ato administrativo no silêncio administrativo* defende que a ausência de políticas públicas não gera ato administrativo, uma vez que não registra manifestação de vontade da Administração Pública e por conseguinte não gera espaço para demandas jurisdicionais litigiosas por parte da sociedade civil.

Esta concepção traz uma compreensão de temporalidade *ex post*, pois a falta de vontade da Administração Pública conduz intencionalmente ao silêncio administrativo como fenômeno tautológico, ao não buscar como finalidade, a materialização de políticas públicas.

Em um terceiro plano, perfilando argumentos que absorvem parcialmente as teses polarizantes anteriores, encontra-se a tese da *ficção legal*, na qual o silêncio da Administração Pública não é considerado ato administrativo, embora tenha capacidade latente de gerar efeitos na ordem jurídica, o que é determinado *ex post* caso a caso, uma vez que o silêncio tem importância se os usos e as circunstâncias o autorizarem, e, se não

for necessária a declaração de vontade expressa (MEIRELLES, 2004).

Pela compreensão desta corrente doutrinária majoritária, observa-se que o silêncio administrativo não produz nenhum efeito, exceto se a lei atribuir consentimento tácito ou indeferimento, haja vista que a omissão da Administração Pública não é um *ato administrativo*, já que não tem efeito declaratório, caracteriza-se, apenas, como um fato administrativo.

Fato	O silêncio administrativo é caracterizado majoritariamente pela doutrina e pela jurisprudência, não como um *ato* do Poder Público, quando provocado por outra parte, mas como um fato político e jurídico que produz efeitos, tanto, administrativos, quanto, jurisdicionais.
Previsão legal	O silencio administrativo tem que estar previsto ou interpretado na lei, motivo pelo qual, sua significação própria não deriva de atos ou de omissões, a menos que determinada lei tenha lhes outorgado significação.
Autorização fictícia	O silêncio administrativo é uma ficção jurídica que dá aceitação do inexistente como existente a uma decisão da Administração Pública, benéfica ao particular e autorizativa de algum comportamento seu, que não é determinada expressamente, decorrendo, apenas do decurso de um prazo e por força de dispositivo legal.
Materialização	O silencio administrativo caracteriza-se empiricamente como caso de não materialização de direito pressuposto, o que afasta qualquer dimensão abstrata e permite ao demandante a busca pela via jurisdicional.

Quadro 2 - Variáveis de Caracterização do Silêncio Administrativo

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Marra (2009); Meirelles (2004); Mello (2004).

Esta concepção, consolidada por hibridizações teóricas, transformou-se majoritária na doutrina e na jurisprudência, demonstrando que a necessidade da Administração Pública em informar *prazos e efeitos* com base em fatos caracterizados como silêncio ou omissão administrativa é conveniente, pois permite simplificar as rotinas do Poder Público, uma vez que no direito público, a manifestação da vontade é mais complexa que no direito privado em razão das diversas autoridades e das formalidades burocráticas de um ou mais órgãos competentes.

Em primeiro lugar, a definição de *prazo temporal* em lei é condição para interpretar a legitimidade de um silêncio administrativo. De um lado, se a lei definir prazo, a parte demandante pode solicitar mandato de segurança com base na ilegalidade de silêncio administrativo. De outro lado, se não houver prazo legal para as situações de omissão administrativa, as partes demandantes podem, também solicitar mandato de segurança a fim de atender o princípio constitucional da razoável duração processual.

Em função do lapso do tempo de uma repetitiva omissão administrativa no longo prazo, adverte-se que se determinada lei estabelecer o silêncio administrativo, este se transforma em inércia administrativa, podendo ser caracterizado como abuso de poder, o que enseja mandado de segurança, com fundamento na ilegalidade da contínua omissão.

Nestes casos em que o Poder Público permanecer inerte[2] em situações de expressa imposição legal de ação ao longo de determinado prazo, considera-se ilegal a conduta do silêncio administrativo, pois esta omissão ofende os direitos individuais ou coletivos, motivando correção judicial e reparação de danos pela caracterização de abuso de poder.

Em segundo lugar, dependendo dos *efeitos impostos*, o silêncio da Administração Pública pode ser apreendido por um sistema classificatório bipartido entre *silêncio positivo*, que caracteriza pela previsão de efeitos do silêncio administrativo na legislação, e, *silêncio negativo*, identificado pela inexistência de previsão legal para os efeitos de eventual silêncio administrativo.

Este sistema classificatório assume que diversas decisões da Administração Pública caracterizadas como silêncio administrativo podem ser positivas ou negativas em relação a um recurso ou petição, motivo pelo qual surgem os conceitos de silencio administrativo positivo e negativo.

Silêncio Administrativo	+	O silêncio administrativo positivo caracteriza-se, tanto, como uma garantia aos cidadãos diante da falta de resposta da Administração Pública, quanto, uma sanção a esta última pela negligência desta em relação ao descumprimento de prazos. O silêncio administrativo tem efeitos positivos para os demandantes somente naqueles casos estabelecidos em lei, motivo pelo qual há decisão favorável ao demandante, já que por lei há ganho direto de pleito no caso de omissão do Poder Público.
	–	O silêncio administrativo negativo abre espaço para o demandante interpor recursos e ações pertinentes do ponto de vista jurisdicional, podendo assim esgotar as vias processuais. Em contraposição ao silêncio positivo que põe fim temporal às vias processuais devido ao atendimento de pretensão, o silêncio negativo da Administração Pública amplia o tempo processual, permitindo ao interessado interpor recurso administrativo ou jurisdicional.

Quadro 3 - Tipologias do Silêncio Administrativo

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Caycedo (2004); Olarte (2004).

Em determinados casos, o Direito Administrativo, com base no ordenamento jurídico, concede efeitos jurídicos ao silêncio da Administração Pública, tal como previsto nas relações entre as partes do Direito Privado, ao permitir que o tempo produza efeitos em relações jurídico-administrativas e, inclusive, que em razão dele surjam atos administrativos fictícios (MARRARA, 2009).

Comparando diferentes países do mundo, o silêncio administrativo positivo e negativo tem sido regulamentado por lei processual administrativa devido as suas conseqüências jurídicas, inclusive, no Brasil, que procura utilizar a Lei 9.784/1999, a qual regulamenta o processo administrativo na Administração Pública Federal, com conseqüente efeito cascata

2 Faz-se necessário não confundir silêncio administrativo com inércia administrativa, pois, no primeiro caso há tacitamente o não reconhecimento de um direito, enquanto, no segundo caso há decadência de direito.

nos entes subnacionais.

Embora, a Lei 9.784/1999 seja a principal referência processual para se trabalhar o silêncio administrativo, ela nada fala sobre o silêncio administrativo, havendo apenas uma exegese que procura dirimir a falta de um regramento geral sobre o assunto, motivo pelo qual o ordenamento jurídico brasileiro quase sempre tente remediar a omissão da Administração Pública por meio da responsabilização do Estado, o que gera um baixíssimo número de casos de silêncio positivo em comparação aos casos de silêncio negativo.

Na primeira situação, a omissão da Administração Pública para responder a determinadas demandas gera um padrão de silêncio administrativo, caracterizado, como positivo, acontece quando os pleitos dos demandantes estão embasados por lei específica. Não é por acaso, que no Brasil, a figura do silêncio administrativo positivo, com base em efeitos previstos em lei, tem aplicação menos freqüente, dadas as suas peculiaridades, já que surge na prática, apenas quando a abstenção administrativa possa importar em concessão da pretensão deduzida.

Porém, quando surge o silêncio positivo por meio de omissão de autoridade, é gerada responsabilidade para o agente omisso, a Administração Pública, bem como passa a ser autorizada a obtenção do ato omitido por via judicial, notadamente por mandado de segurança, se lesivo de direito líquido e certo do interessado (MEIRELLES, 2004).

Na segunda situação, se a lei não atribuir conseqüências ao silêncio da Administração Pública, o administrado tem direito a uma resposta, conforme o artigo 48 da Lei 9.784/1999, uma vez que o silêncio negativo permite ao interessado interpor recurso jurisdicional. Em uma situação de silêncio administrativo, quando não há a necessidade legal de obrigar a Administração Pública para expedir um ato administrativo, o provimento jurisdicional surge para compor a esfera de direitos que foi violada pelo silêncio administrativo.

Como o objeto do silêncio administrativo negativo é abrir ao recorrente a possibilidade à garantia da utilização da via jurisdicional, no Brasil a Lei 9.784/1999, passa a ter destaque, pois regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e traz o dever de decisão como regra do processo administrativo, o qual deve ser exercido no prazo de 30 dias e com eventual prorrogação em igual período, a partir da conclusão da instrução (VITTA, 2001).

Com bases nestas discussões, previamente apresentadas, o artigo conclui que silêncio administrativo é um fato jurídico de um Estado Democrático de Direito, que é o resultado do não pronunciamento da Administração Pública, quando exigida por provocação em um caso material que haja *expressa* previsão legal e de prazos, motivo pelo qual gera efeitos jurídicos.

Uma vez que os assuntos submetidos às diferentes instâncias do Poder Público devem ser resolvidos de acordo com determinados prazos e termos legais previamente estabelecidos, é de se esperar que o silêncio administrativo não seja a via mais adequada para o Estado resolver suas lides, razão pela qual a geração de determinados resultados

para as partes reclamantes são apreendidas a partir dos conceitos de silêncio positivo e negativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 25/11/2013.

CAVALCANTI, T. B. “A theoria do silencio no direito administrativo”. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, vol. 34, n. 2, 1938.

CAYCEDO, M. M. S. Naturaleza jurídica del silencio administrativo positivo em matéria de servicios públicos domiciliarios. Monografia. Bogotá: Pontíficia Universidad Javeriana, 2004.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números - Relatório* 2013. Brasília: CNJ, 2013.

DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar. “Balanço da produção legislativa e do Congresso no 1º período de 2013”. Notícias DIAP, 05 de Agosto, 2013. Disponível em: <www.diap.org.br>. Acesso em 25/11/2013.

MARRARA, T. “A autorização fictícia no Direito Administrativo”. *Revista de Direito Administrativo*, vol. 251, maio/agosto, 2009.

MARTÍNEZ, F. C. A.; RÍOS, J. E. B. “El silencio administrativo y sus matices a la luz de la legislación y la jurisprudencia en un Estado Social de Derecho”. *Revista Justicia*, n. 13, Junio, 2008.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 29 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 17 ed. São Paulo: editora Malheiros, 2004.

OLARTE, N. G. “Aspectos Prácticos del Silencio Administrativo Positivo Contemplado en la Ley 142 de 1994”. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, n. 22, 2004.

SADDY, A.“Efeitos jurídicos do silêncio positivo no direito administrativo brasileiro”. *Revista Brasileira de Direito Público*, ano 7, abril/junho, 2009.

SILVA, B. M. *Direito Administrativo para Concursos*. São Paulo: Editora Del Rey, 2008.

TABORDA, M. G. “Os elementos do conceito de ato administrativo: comparação entre distintos modelos”. *Portal BuscaLegis.ccj.ufsc.br*, 2007. Disponível em: <www.buscalegis.ccj.ufsc.br>. Acesso em 24/11/2013.

VITTA, H. G. “O silêncio no direito administrativo”. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, n. 31 abril/julho, 2001.

O SISTEMA DE DEFESA AEROESPACIAL BRASILEIRO E A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

Data de aceite: 01/12/2022

Flavio Neri Hadmann Jasper

RESUMO: O artigo analisa as mudanças que ocorreram no âmbito do Sistema de Defesa Aeroespacial (SISDABRA) brasileiro com uma visão das Políticas e Estratégias Nacional de Defesa (PND) (END) no período de 2008 a 2020. A END de 2008 apontava para mudanças na estrutura das Forças Armadas, tendo estabelecido o Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA) como o encarregado de liderar e integrar os equipamentos e os meios de vigilância e de comunicações para o controle do espaço aéreo. Essa visão resultou em mudanças na Aeronáutica, mas não da forma visualizada por esse documento em 2008, uma vez que, na estrutura implantada originalmente, há dois sistemas que trabalham integrados: o SISDABRA e o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB). Ambos os sistemas permaneceram com suas concepções originais, sendo o SISCEAB o gerente da infraestrutura e o Comando Aeroespacial o atual responsável pela Defesa Aeroespacial. A pesquisa utilizou as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, tendo como referencial teórico a Teoria Geral de Sistemas e as que tratam sobre os conceitos de Segurança e Defesa devido à integração da Defesa Aérea com o Controle de Tráfego. A reorganização da Aeronáutica não ocorreu na forma visualizada na END de 2008, mesmo que a reorganização das Forças Armadas tenha sido um dos objetivos desse documento.

PALAVRAS-CHAVE: Aeronáutica. Defesa Aeroespacial. Estratégia.

EL SISTEMA DE DEFENSA AEROESPACIAL BRASILEÑO Y LA ESTRATEGIA DE DEFENSA NACIONAL

RESUMEN: El artículo analiza los cambios que ocurrieron dentro del Sistema Brasileño de Defensa Aeroespacial (SISDABRA) con miras a las Políticas y Estrategias de Defensa Nacional (PND) (END) en el período de 2008 a 2020. La END de 2008 establecía mudanzas en las Fuerzas Armadas, tenido establecido el Comando Brasileño de Defensa Aeroespacial (COMDABRA) a cargo de liderar e integrar equipos y medios de vigilancia y comunicaciones para el control del espacio aéreo. Esa visión resultó en cambios en la Fuerza Aérea, pero no en

la forma visualizada por este documento en 2008, ya que, en la estructura originalmente implementada, hay dos sistemas que trabajan juntos: SISDABRA y el Sistema Brasileño de Control del Espacio Aéreo (SISCEAB). Ambos sistemas se mantuvieron con sus conceptos originales, siendo el SISCEAB el administrador de infraestructura y el Comando Aeroespacial actualmente responsable de la Defensa Aeroespacial. La investigación utilizó las técnicas de investigación bibliográfica y documental, teniendo como referente teórico la Teoría General de Sistemas y las que tratan los conceptos de Seguridad y Defensa debido a la integración de la Defensa Aérea con el Control de Tránsito. La reorganización de la Fuerza Aérea no se produjo en la forma prevista en la END de 2008, a pesar de que la reorganización de las Fuerzas Armadas era uno de los objetivos de este documento.

THE BRAZILIAN AEROSPACE DEFENSE SYSTEM AND THE NATIONAL DEFENSE STRATEGY

ABSTRACT: The article analyzes the changes that occurred within the Brazilian Aerospace Defense Systems (SISDABRA) with a view to National Defense Policies and Strategies (PND) (END) in the period from 2008 to 2020. The END of 2008 pointed to changes for the Armed Forces and established the Brazilian Aerospace Defense Command (COMDABRA) in charge of leading and integrating surveillance and communications equipment and means for airspace control. This vision resulted in changes in the Air Force, but not in the way visualized by this document in 2008, since, in the structure originally implemented, there are two systems that work together: SISDABRA and the Brazilian Airspace Control System (SISCEAB). Both systems remained with their original concepts, with SISCEAB being the infrastructure manager and the Aerospace Command currently responsible for Aerospace Defense. The research used the techniques of bibliographic and documental research, having as theoretical reference the General Theory of Systems and those that deal with the concepts of Security and Defense due to the integration of Air Defense with Traffic Control. The reorganization of the Air Force did not occur in the manner envisioned in the 2008 END, even though the reorganization of the Armed Forces was one of the objectives of this document.

1 I INTRODUÇÃO

> Violência, uma força nua, tem gerado mais discussões do que qualquer outro fator na história, e as opiniões contrárias nada mais são do que esperanças, para não dizer o pior. Gerações que esquecem essa verdade básica têm, sempre, pago por isso com suas vidas e sua liberdade. (HEINLEN, apud Davis,1999, pág. iii).

A Estratégia Nacional de Defesa (END), publicada em dezembro de 2008, trazia mudanças significativas para os entes atualmente responsáveis pelo controle do espaço aéreo nacional.

Baylis e Wirtz (2000, pág. 2) definem estratégia como “a aplicação do poder militar para atingir objetivos políticos” e que “[...] a estratégia é mais bem estudada de um ponto de vista interdisciplinar”.

Os Ministros Jobim (Ministro da Defesa) e Mangabeira Unger (Ministro da Secretaria

de Assuntos Estratégicos - SAE) destacaram, na Exposição de Motivos Interministerial nº 437/MD/SAE, de 17 de dezembro de 2008,[1] que a END estava focada em ações estratégicas de médio e longo prazo e "[...] objetivava **modernizar a estrutura nacional de defesa**, atuando em três eixos estruturantes: **reorganização das Forças Armadas**, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas". (BRASIL, 2008). (Grifo nosso).

Um dos objetivos políticos definidos nessa Estratégia Nacional de Defesa é o controle do espaço aéreo (soberania), aplicando o poder militar da atividade aérea, hoje denominado de Poder Aeroespacial, que é exercido pela Aeronáutica.

Apesar de os documentos (PND e END) desde sua edição inicial em 2008, tratarem os temas tendo como foco a Força Aérea, o nome da instituição Força Armada, no Brasil, é Aeronáutica, conforme previsto no art. 142 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para o efeito deste artigo, utilizar-se-á a expressão Força Aérea para designar a Força Armada que emprega o Poder Aeroespacial, onde a Força Aérea, seu braço operacional é um dos componentes[2].

Para o entendimento, como conceito brasileiro, do que seja o Poder Aeroespacial, utilizar-se-á a norma que trata sobre a doutrina da Força Aérea Brasileira, Diretriz do Comando da Aeronáutica DCA 1-1/2020, que o define como "a projeção do Poder Nacional resultante da integração dos recursos de que a Nação dispõe para **a utilização do espaço aéreo e do espaço exterior**, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os objetivos nacionais". (BRASIL, 2020, pág. 11). (Grifo nosso). A norma estabelece que os componentes do Poder Aeroespacial são: a Força Aérea, a Aviação Civil, a Infraestrutura Aeroespacial, a Indústria Aeroespacial e de Defesa, o complexo Científico e Tecnológico Aeroespacial e os Recursos Humanos Especializados na Atividade Aeroespacial. (BRASIL, 2020, pág. 30).

Assim, dentre as Diretrizes da END de 2008, estava a de nº 3 que estabelecia:" desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras. "(BRASIL, 2008, pág. 4).

Essa visão foi consolidada quando o documento estabeleceu como um dos objetivos estratégicos para a Força Aérea a prioridade da vigilância aérea, definindo que o Sistema de Defesa Aeroespacial (SISDABRA) "[...] como uma das camadas, disporá de um complexo de monitoramento, incluindo veículos lançadores, satélites geoestacionários e de monitoramento, aviões de inteligência e respectivos aparatos de visualização e de comunicações **que estejam sob integral domínio nacional**". (BRASIL, 2008, pág. 20). (Grifo nosso).

Observando-se que a Força Aérea é a responsável pela soberania do país no

1 A Exposição de Motivos é a introdução do documento que apresenta a Estratégia Nacional de Defesa. Foi inserida no arquivo em PDF distribuído à época pelo Ministério da Defesa.
2 Sobre esse detalhe ver JASPER, FNH. Aeronáutica, Força Aérea ou Comando da Aeronáutica. Revista da UNIFA. Universidade da Força Aérea, v.26, n32, jul. 2013, págs.59-67.

que tange ao seu espaço aéreo, verifica-se que END de 2008 ainda estabeleceu que "O Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA) será fortalecido como núcleo da defesa aeroespacial, incumbido de liderar e de integrar todos os meios de monitoramento aeroespacial do País". (BRASIL, 2008, pág. 20)[3]. Nesse sentido, para a END, a integração dos meios, entendidos como meios físicos, estariam sob a égide do Comando de Defesa Aeroespacial (COMDABRA) que, à época, era o órgão central do SISDABRA.

Todavia, os meios físicos estavam, e ainda estão, sob a competência do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA), o órgão responsável, no Brasil, pelo Sistema de Controle do Espaço Aéreo (SISCEAB), que é o sistema que gerencia o controle de tráfego aéreo.

As informações dos radares, p. ex., são visualizadas em dois sistemas, no Sistema de Controle do Espaço Aéreo (SISCEAB) e no SISDABRA, sendo tratadas de acordo com as necessidades operacionais de cada um dos sistemas.

Ambos os sistemas estão sob a responsabilidade da Força Aérea sob a ótica de integração. As razões dessa integração serão melhor detalhadas no Capítulo 1 que tratará sobre o histórico da instituição Aeronáutica.

Desta forma, este artigo tem por objetivo analisar a evolução da Estratégia Nacional de Defesa, conectando-a com a evolução do SISDABRA e da própria estrutura da Força Aérea e também com a estratégia da dissuasão presente nos documentos a partir de 2008. (BRASIL, 2008, pág. 40).

O objetivo é analisar, como os Ministros Jobim e Mangabeira Unger destacaram na Exposição de Motivos, se a visão de longo prazo, idealizada em 2008, de fato se concretizou, tendo como recorte a Força Aérea, nos aspectos operacional, estrutural e organizacional no período de 2008 a 2022.

DEMO (2004, pág. 46), destaca que "[...] toda interpretação depende intrinsecamente do quadro teórico de referência".

A pesquisa utilizou as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, tendo como referencial teórico a Teoria Geral de Sistemas devido à integração da Defesa Aeroespacial com o Controle de Tráfego e as que tratam sobre os conceitos de Segurança e Defesa, como os de estratégia, dentre elas a estratégia da dissuasão preconizada nos documentos Política e Estratégia Nacionais de Defesa brasileiros.

Com uma abordagem multidisciplinar procura-se evitar o que Popper (1975, pág. 65) chama de aplicação de uma teoria dominante e que, na visão de Thomas Kuhn (Apud Popper 1955, pág. 65), seria chamado de paradigma. Popper (1955, pág 69) admite que "[...] a qualquer momento somos prisioneiros apanhados no referencial das nossas teorias; das nossas expectativas; das nossas experiências passadas; da nossa linguagem" e destaca que "[...] é sempre possível uma discussão crítica e uma comparação dos vários referenciais". (LAKATOS, MUSGRAVE, 1979).

3 A numeração refere-se ao arquivo em PDF.

Portanto, a pesquisa sobre um tema que envolve a análise da Estratégia Nacional de Defesa e as implicações no sistema de Defesa Aeroespacial também deve ter essa característica, isto é, ser multidisciplinar e evitar que uma teoria seja dominante, criando paradigmas.

Jervis (1989, pág. 3) destaca que os recursos econômicos e militares são os principais instrumentos do poder. Destaca que uma política de Estado é influenciada por outros fatores além do seu ambiente externo, bem como os seus objetivos, riscos, sua crença em sua capacidade militar e se sua estratégia é praticável e popular. (JERVIS, 1989, pág. 12). O fator econômico apontado por Jervis poderá ser visto como critério básico da criação do Ministério da Aeronáutica em 1941 e dos sistemas de gerenciamento de tráfego aéreo e de defesa aérea.

Para que se possa discutir sobre o SISDABRA e o SISCEAB considerou-se necessária também uma abordagem com conceitos da Teoria Geral de Sistemas.

Audy (2005, pág. 16) destaca que o Método Científico, quando aplicado a problemas complexos com muitas variáveis e situações onde a atividade humana se faz presente, apresenta dificuldades mesmo que seja uma prática da ciência dividir o problema em componentes menores para tentar compreender o todo. Para Audy (2005, pág. 17) os três grandes problemas da ciência são:" a complexidade, os sistemas de natureza social e a aplicação do método científico em problemas do mundo real". Portanto, para esse autor, é necessária uma abordagem complementar ao método científico, isto é, o pensamento sistêmico. Isso porque uma das características do pensamento sistêmico é abordar o problema pensando em seu todo.

Maciel (1974, pág. 13) define sistema como "um conjunto de elementos quaisquer ligados entre si por cadeias de relações de modo a constituir um todo organizado". Nessa definição, podem-se distinguir vários conceitos fundamentais, dentre eles: conjunto, elemento, relação, todo e organização. Maciel (1974, pág. 13) destaca que, nesses conceitos, pode-se verificar o caráter interdisciplinar da Teoria Geral de Sistemas, aspecto que se considera necessário para uma abordagem de sistemas de grande complexidade como os que tratam da Defesa Aeroespacial e do Controle de Tráfego Aéreo.

Neste momento, cabe uma pergunta: por que se define que sistemas como o SISDABRA e o SISCEAB são sistemas complexos? O que significa a palavra complexidade nesse contexto?

A complexidade não é um tema simples e de acordo com Hall (2004, pág. 51) os três elementos da complexidade mais comumente identificados são: a diferenciação horizontal, a diferenciação vertical e a dispersão geográfica. Para Hall (2004: pág. 51) a diferenciação horizontal se dá pela subdivisão das tarefas, as quais podem ser analisadas pela forma que a organização atribui a especialistas altamente treinados a execução de determinadas tarefas. No caso do SISCEAB, os especialistas que executam as operações de gerenciamento de tráfego das aeronaves e, no caso do SISDABRA, os especialistas que

executam as operações de Defesa Aeroespacial, dirigindo as aeronaves interceptadoras para alcançar o seu alvo, apenas para citar um desses especialistas.

A diferenciação vertical se dá pela verificação dos níveis hierárquicos da organização.

O DECEA, por exemplo, que é o órgão central do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB), responsável pelo gerenciamento do tráfego aéreo, divide-se basicamente em um órgão central gestor de outras 13 organizações operacionais a ele subordinadas, dentre as quais se podem citar os quatros Centros Integrados de Defesa Aeroespacial e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA), responsáveis pela execução operacional das atividades que materializam o cumprimento das metas e atribuições dessa organização, bem como do suporte para as atividades do Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE) que é o atual órgão central do SISDABRA. [4].

Dentro do fator complexidade e diferenciação horizontal, verifica-se que a um deles cabe a responsabilidade pelo gerenciamento de tráfego aéreo e a outro pela defesa aeroespacial. Além disso, distinguem-se pela subordinação. Apesar de estarem dentro da mesma cadeia organizacional da Aeronáutica, sendo ambos os órgãos cargo de oficial-general de 4 estrelas, isto é, do último posto da carreira militar, o DECEA ainda tem uma subordinação externa, uma vez que deve seguir as regras da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), inclusive no que se refere à governança e auditoria.

O COMAE se distingue do DECEA por ser um comando conjunto, integrado por militares das demais Forças, uma vez que é o órgão central do SISDABRA e possui elos sistêmicos[5] na Marinha e no Exército, cujos meios também contribuem para a defesa aeroespacial.

O elemento final da complexidade, segundo Hall (2004, pág. 53), é a dispersão geográfica que pode ser analisada pela diferenciação vertical ou horizontal. Como exemplo da dispersão geográfica do DECEA, o CINDACTA IV tem sua sede em Manaus (AM), o CINDACTA II em Curitiba (PR), o CINDACTA III em Recife (PE) e o CINDACTA I em Brasília (DF).

No caso do COMAE, a dispersão das Unidades Aéreas, que possuem os vetores de interceptação, pelo território brasileiro, dentre os locais: Anápolis (GO), Canoas e Santa Maria (RS), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR) e Santa Cruz (RJ).

Desta forma, o artigo analisará as conexões entre os objetivos estabelecidos na END para a Força Aérea e sua evolução organizacional e estrutural, tendo como referencial teórico as teorias acima citadas.

4 Disponível em: < https://www.decea.mil.br/?i=quem-somos&p=o-decea >. Acesso em 3/08/2022.

5 Elo sistêmico é uma organização, meio ou componente de outra Força Armada ou instituição que não está subordinado hierarquicamente, isto é, na mesma cadeia organizacional, contudo subordina-se às regras emanadas do órgão central do sistema.

2 I HISTÓRICO

Este item tratará dos antecedentes históricos referentes à criação do Ministério da Aeronáutica (MAER) como forma de permitir o entendimento das razões que levaram o Brasil a adotar um modelo integrado de defesa aeroespacial e de gerenciamento de tráfego aéreo, bem como da implantação dos documentos Política e Estratégia Nacionais de Defesa, sua evolução e como se conectam com a própria evolução da Força Aérea.

Com a criação do Ministério da Aeronáutica (MAER), instituído em 20 de janeiro de 1941, por meio do Decreto-Lei nº. 2.961, o governo Vargas[6] aglutinou sob uma mesma administração as Aviações Militares (do Exército e da Marinha) e a Aviação Civil. Como pressupostos dessa centralização, o princípio de que, sob uma mesma administração, os "[...] objetivos seriam atingidos de modo mais rápido e com menor dispêndio"[7] e que a criação do novo órgão era necessária para a coordenação técnica e econômica das atividades aéreas, uma vez que "[...] decisivos para o progresso e segurança nacionais." (BRASIL,1941)

O governo brasileiro não seguiu a tendência internacional da época da II Guerra Mundial de estabelecer a separação entre os órgãos que gerenciam a atividade de controle de tráfego e a defesa aérea.

De maneira geral, os demais países no mundo possuem órgãos separados para gerenciar a atividade militar (a Força Aérea) e a Aviação Civil. Possuem também sistemas distintos no que se refere ao Controle de Tráfego Aéreo e à Defesa Aérea. Nos Estados Unidos, o órgão responsável pelo gerenciamento do tráfego aéreo é a Federal Aviation Administration (FAA) e na Europa o Eurocontrol. Cada um dos sistemas possui seus próprios radares, meios de comunicação, recursos humanos, bem como o aporte de recursos financeiros é distinto.

Seguindo a linha de pensamento do Decreto-Lei de 1941, o Decreto-Lei nº 200, em 1967, manteve as tarefas civis acometidas ao MAER e a instituição continuou com as duas vertentes: a militar e a civil. A norma, inclusive, ampliou as tarefas atribuídas ao MAER, acrescentando atividades ligadas ao setor aeroespacial, navegação aérea e infraestrutura aeroportuária. (BRASIL, 1967, art. 63).

Além disso, trouxe o conceito de sistema, inclusive no que se refere à ideia de órgão central, ao qual caberia "[...] o fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema". (BRASIL, 1967, art. 30).

Moreira (2005, pág. 8) destaca que, em 1968, por meio do Memorando nº R-001/GM3, de 5/01/1968, o então Ministro da Aeronáutica, Tenente-Brigadeiro-do-Ar Márcio de Souza e Mello, determinou ao Estado-Maior da Aeronáutica que estudasse e apresentasse

6 Getúlio Vargas governou de 1930 a 1945 (1º período). De 1937 a 1945, seu governo foi denominado de Estado Novo, por ter fechado o Congresso Nacional em 1937 e, dessa data até 1945 por ter governado com poderes ditatoriais.

7 Art. 20. A organização da Aeronáutica Nacional será efetuada por fases sucessivas, a critério do Governo, tendo em vista as disponibilidades financeiras. (Decreto-Lei nº. 2.961/1941).

alternativas para a implantação de “[...] um **moderno sistema** de controle de tráfego aéreo e, ao mesmo tempo, propor um sistema de defesa aérea”.(Grifo nosso). Portanto, logo depois da edição do Decreto-lei nº 200/1967, o MAER já aplicou esse conceito ao critério de criação dos órgãos responsáveis pelo gerenciamento do tráfego aéreo e pela defesa aérea.

Desta forma, foi desenvolvido o Sistema de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (SISDACTA) que, conforme descrito pelo DECEA (2005, pág. 9), adotou “[...] uma postura ímpar de conciliar as necessidades[8] e os recursos brasileiros” e foi desenvolvido “[...] para maximizar o emprego dos meios e tornar mais eficazes a coordenação das atividades das aviações civil e militar”.

O Tribunal de Contas da União (TCU) no item 9 (Voto), do Acórdão nº 2420/2006 – Plenário, de 13/12/2006, esclarece que “[...] o modelo brasileiro de controle de tráfego aéreo caracteriza-se pela utilização de uma infraestrutura única para controlar o espaço aéreo [...] e que essa opção, conforme informação do COMAER “[...] se deveu ao custo proibitivo da implantação de dois sistemas distintos [...]”.

Deste modo, verifica-se que dois critérios primordiais, integração e economia de recursos regeram não só a criação do MAER como também o sistema que seria responsável pelo gerenciamento do tráfego aéreo e pela defesa aérea.

Assim, o primeiro sistema foi o Sistema Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (SISDACTA), nome oriundo do próprio conceito de integração entre Defesa Aérea e Controle de Tráfego. Essa ideia também está caracterizada no Regulamento dos Centros Integrados de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA) (BRASIL, 2006) que estabelecia:

> Art. 1º Os Centros Integrados de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA), organizações do Comando da Aeronáutica (COMAER) previstas pelo Decreto nº 5.196, de 26 de agosto de 2004, têm por finalidade executar as atividades relacionadas com **a vigilância e o controle da circulação aérea geral,** bem como **conduzir as aeronaves** que têm por **missão** a **manutenção da integridade e da soberania do espaço aéreo brasileiro**, nas áreas definidas como de sua responsabilidade. (Grifo nosso).

Estabelecendo uma conexão com a Política e Estratégia Nacionais de Defesa, observa-se que o SISDACTA, integrando a defesa aeroespacial e o gerenciamento do tráfego aéreo precede em mais de três décadas o surgimento desses documentos.

O primeiro documento que tratou de Defesa Nacional foi a Política de Defesa Nacional editada em 1996, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. (BRASIL, 1996). O título dado ao documento em 1996 difere do título atual pela inversão na palavra Defesa. Em 1996, Política de Defesa Nacional (PDN), atualmente, Política Nacional de Defesa (PND). Este documento foi lançado antes da criação do Ministério da Defesa, fato que

8 Novamente, a preocupação de equilíbrio entre custo e benefício, um conceito que já fora estabelecido no Decreto de criação do MAER.

ocorreu somente em 1999 (BRASIL, 1999), não tendo tratado sobre controle do espaço aéreo, destacando somente como objetivo a garantia da soberania nacional. (BRASIL, 1996, pág. 7).

O Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA) é uma concepção posterior ao SISDACTA, tendo sido criado por meio do Decreto-lei nº 1.788, de 18/03/1980, que estabeleceu: "Fica criado o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), com a finalidade de assegurar o exercício da soberania no espaço aéreo brasileiro". (BRASIL, 1980, art. 1º). Portanto, verifica-se que a PDN de 1996, ao estabelecer o objetivo de garantir a soberania, absorveu a concepção já existente, desde 1970, para o SISDACTA e em consonância com o previsto no decreto de criação do SISDABRA.

O decreto de criação do SISDABRA também incorporou a ideia de sistema preconizada no Decreto-lei nº 200 ao estabelecer que:

> Art. 2º - Constituirão o SISDABRA, além de seus meios orgânicos, aqueles especificamente designados para exercerem atividades relacionadas com a Defesa Aeroespacial pelas Forças Singulares, pelas Forças Auxiliares, pelos órgãos e serviços da administração pública, direta ou indireta, de âmbito federal, estadual ou municipal, e por organizações não governamentais. (BRASIL, 1980).

Acresça-se que, nos parágrafos § 1º e 2º, do art. 2º, a norma estabeleceu que "Os órgãos e serviços incumbidos do exercício de atividades relacionadas com a Defesa Aeroespacial **ficam sujeitos à orientação normativa do órgão Central do SISDABRA**, sem prejuízo da subordinação administrativa a que estejam obrigados (§ 1º)" e "**O controle operacional** dos meios designados para constituir o Sistema é da responsabilidade do órgão Central do SISDABRA (§ 2º)". (BRASIL, 1980). (Grifos nosso).

Ainda em 1980, é criado o órgão central do SISDABRA, o COMDABRA. (BRASIL, 1980). Todavia, somente em 1989, surge de fato o órgão central do SISDABRA quando é editado o Regulamento do NUCOMDABRA, por meio da Portaria 724/GM3 de 1 de novembro de 1989, cuja missão era "realizar, em tempo de paz, a defesa do território nacional contra todas as formas de ataque aeroespacial, **a fim de assegurar o exercício da soberania no espaço aéreo brasileiro**". (BRASIL, 1989, art. 1º). A organização, nessa época, foi subordinada ao Comando Geral do Ar (COMGAR). (Grifo nosso). Novamente, observa-se o detalhe do conceito de soberania sobre o espaço aéreo nacional presente no documento.

O COMDABRA, além de ser o órgão central do SISDABRA também era um Comando Operacional Conjunto, devido à participação da Marinha e do Exército na alocação dos meios orgânicos e com participação no planejamento, coordenação, execução e controle das operações aeroespaciais. De 1980 a 2017, o COMDABRA foi subordinado ao Comando Geral do Ar, quando, nesse ano, foi ativado, na reestruturação organizacional por que passou a Força Aérea, o Comitê de Implantação do Comando de Operações Aéreas, o

COMAE que passou a ser o órgão central do SISDABRA e comando operacional conjunto.

> O COMAE será o Comando Operacional Conjunto, permanentemente ativado, responsável pelo planejamento, coordenação, execução e controle das operações aeroespaciais, tanto recorrentes quanto eventuais. Esse novo comando conjugará ainda as ações de emprego da FAB anteriormente conduzidas pelo Comando-Geral de Operações Aéreas (COMGAR) e pelas quatro unidades conhecidas como Força Aérea (FAE). Isso inclui o transporte aerologístico, a busca e salvamento e a patrulha marítima, além das operações conjuntas determinadas pelo Ministro da Defesa. "**Sob seu gerenciamento estarão incluídos o emprego de aeronaves remotamente pilotadas, satélites de comunicações e as futuras constelações de satélites de órbita baixa,** assim como toda estrutura de inteligência afeta a essas áreas do conhecimento", explicou o Comandante da Aeronáutica. (BRASIL, 2017). Grifo nosso.

Nas responsabilidades do COMAE observa-se, de forma explicita, a conexão com um dos objetivos preconizados pela END de 2008 de que o SISDABRA deveria dispor de "[...] um complexo de monitoramento, incluindo veículos lançadores, satélites geoestacionários e de monitoramento, aviões de inteligência e respectivos aparatos de visualização e de comunicações [...]". (BRASIL, 2008, pág. 20).

Com a evolução da Aviação Civil, surge, em 1990, o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB) que, de acordo com o DECEA (2005, pág. 9) teve como objetivo "[...] o efetivo controle e o conhecimento de todas as aeronaves evoluindo no espaço aéreo brasileiro". Ou seja, em 1990, consolida-se a separação das duas atividades, ficando sob a gerência de duas entidades distintas: o Controle de Tráfego Aéreo com a Diretoria de Eletrônica e Proteção ao Voo (DEPV) e a Defesa Aérea com o COMDABRA. A DEPV, nessa época, cargo de oficial general de três estrelas (Major-Brigadeiro), estava subordinada ao Comando Geral de Apoio (COMGAP). [9]

O SISCEAB nasce 10 anos após a criação do SISDABRA. Os dois sistemas têm como fator comum o uso dos mesmos meios de vigilância (radares) e meios de comunicação para desenvolver as duas atividades, gerando informações operacionais para ambos os sistemas, cujo uso se dá em atividades distintas. O SISCEAB foi reformulado por meio da Portaria nº. 442/GC3, de 20 de julho de 2000 [10],com o objetivo de **"**[...] integrar os órgãos e sistemas que já participam do Controle da Circulação Aérea Nacional" **[11]** e "[...] proporcionar condições eficientes e seguras a todas as aeronaves, nacionais ou estrangeiras, no espaço aéreo sob jurisdição do Brasil". Com o advento do SISCEAB, o SISDACTA deixa de existir, sendo substituído pelo SISDABRA e SISCEAB com funções distintas, porém ainda na visão de integração, onde os meios de infraestrutura são compartilhados.

9 A DEPV estava subordinada ao COMGAP conforme o decreto nº 84.626, de 9/04/1980. O DECEA, que veio substituir o DEPV como órgão central do SISCEAB, nasce somente em 2001 pelo decreto nº 3.954, de 5/10/2001.

10 Art. 12 Reformular o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (**SISCEAB**), **instituído** pela Portaria 048/GM3, de 22 de janeiro de **1990**, com a finalidade de dotar o Comando da Aeronáutica de uma estrutura capaz de atender as suas atribuições. (Portaria nº. 442 /GC3, de 20 de julho 2000).

11 O Controle da Circulação Aérea Nacional é o nome técnico dado pelo DECEA para o controle das aeronaves no espaço aéreo brasileiro.

A organização da FAB, resultante de todas as mudanças que ocorreram até 2001 pode ser observada na Figura 1.

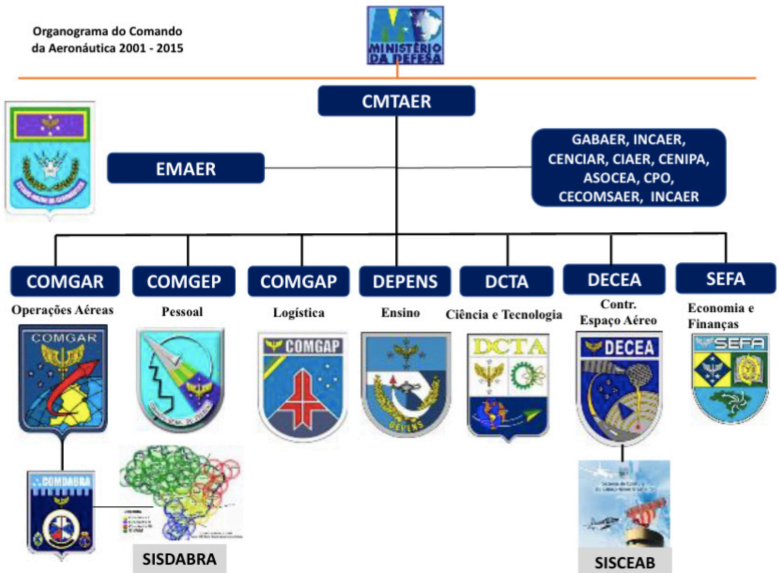


Figura 1 – Organograma do Comando da Aeronáutica

Fonte: O autor.

Este item teve por objetivo demonstrar que a ideia de sistema, de integração, de soberania sobre o espaço aéreo brasileiro precedeu o advento das Política e Estratégia Nacionais de Defesa. Da mesma forma, apesar de a END de 2008 estabelecer que um dos fatores principais de seus objetivos era a reorganização da Forças Armadas, no caso da Força Aérea, a reestruturação ocorreu ao longo de seu período de existência, sendo delimitado por alguns marcadores temporais importantes como: a) a criação do MAER em 1941; b) a sua reestruturação em 1967, com origem no decreto-lei nº 200; c) a criação do Ministério da Defesa em 1999; e d) a reestruturação atual, com um fator importante que foi a criação do COMAE em 2017.

No próximo item, far-se-á a análise da evolução das PND e END, bem como da ligação desses documentos com reestruturação organizacional da Força Aérea, com os conceitos de soberania, além da absorção do conceito da estratégia de dissuasão que estava implícita na criação do COMDABRA e SISDABRA e, a partir, da END de 2008, torna-se explícita nos documentos de defesa do Brasil.

3 I AS POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE DEFESA E A FORÇA AÉREA

Como colocado no item anterior, a primeira tentativa de estabelecer um documento que tratasse sobre os assuntos de Defesa foi no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1996, a Política de Defesa nacional (PDN), cujo teor foi, de certa forma, amplo e não tratou, especificamente, sobre a defesa do espaço aéreo nacional, apenas tratou sobre o aspecto de soberania do país sobre o seu território, como previsto no art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL, 1988; BRASIL, 1996, item 3.3, pág. 7).

Em 2005, houve nova edição da Política de Defesa Nacional, trazendo já uma mudança no que se refere ao conceito de soberania ao introduzir, como Diretriz: "V - aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil". (BRASIL, 2005, item 7, inciso V). Contudo, a norma não estabeleceu, de forma explícita, uma orientação para a Força Aérea.

No intervalo temporal entre 1996 e 2005, um fato importante para a análise do tema foi a criação do Ministério da Defesa, estabelecendo um nível hierárquico entre o presidente da república e as Forças Armadas que, anteriormente, tinham o status de ministério. A partir de 1999, as Forças Armadas passaram a ser subordinadas ao Ministro da Defesa, em tempo de paz, e ter Comandantes (BRASIL, 1997, arts 3º e 4º).

Em 2008, é editada a Estratégia Nacional de Defesa, trazendo uma visão mais assertiva sobre o tema de defesa do país, destacando que o país deveria ter uma nova postura no campo da defesa. (BRASIL, 2008).

O documento também destacava que a estratégia nacional de defesa seria o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional e as Forças Armadas para resguardar essa independência. No que tange à estratégia, Mahnken (in BAYLIS&WIRTZ, 2001, pág. 68), destaca que a estratégia é sobre como vencer guerras e que é, ou pelo menos deveria ser, um processo racional.

Para isso, o primeiro eixo estruturante previsto na END de 2008 estabeleceu que as Forças Armadas deveriam se organizar para melhor desempenharem suas funções constitucionais e suas atribuições na paz e na guerra, tendo como Diretriz nº 1: "Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional". (BRASIL, 2008, pág. 4).

Organização é um fator ligado à reestruturação da Força Aérea que, como demonstrado no item 1, já estava acontecendo em função das necessidades de que o país e a Força Armada responsável pelo Poder Aeroespacial, tivessem, de fato, soberania sobre o seu espaço aéreo, com a implantação inicial do SISDACTA e, posteriormente, do SISDABRA e do SISCEAB e da criação do COMDABRA como agente responsável pela condução da defesa aeroespacial. Observa-se, também, na diretriz da END de 2008, a

inserção da estratégia da dissuasão, mesmo que de forma não implícita.

Acresça-se que os meios necessários para exercer a vigilância e a defesa aeroespacial também já estavam sendo implantados por meio da construção dos Centros Integrados de Defesa Aérea e Controle do Espaço Aéreo, os CINDACTAS, com a aquisição dos meios de detecção, como os radares, e os meios de comunicação, além dos vetores para a interceptação como as aeronaves Mirage IIIEBR adquiridas da França e sediadas na Base Aérea de Anápolis em 1972.

Esse detalhe histórico foi destacado em um artigo de 2021 por Alamino e Cunha, História da Força Aérea Brasileira.

> No Governo do Presidente Castelo Branco, o Ministério da Aeronáutica elaborou um detalhado planejamento com vistas à modernização da FAB, com o objetivo de adequá-la à nova realidade do País. Nesse estudo, estava incluída a implantação de um **moderno sistema de controle do espaço aéreo**, onde previa-se **a utilização de um vetor supersônico**, para a realização das missões de defesa aérea e no policiamento do espaço aéreo.
>
> A concretização do contrato para a compra de 12 aeronaves Mirage IIIEBR e 04 Mirage IIIDBR (bipostos), foi realizada em 12 de maio de 1970 e a cidade escolhida para abrigar a nova base aérea dos primeiros supersônicos da FAB foi Anápolis, localizada no Estado de Goiás, distando cerca de 150 km de Brasília e **atendendo à concepção de defesa do centro geopolítico do País.** A nova Base seria chamada de Primeira Ala de Defesa Aérea – 1ª ALADA, que seria subordinada ao recém criado **Comando de Defesa Aérea – COMDA**. No segmento do controle do espaço aéreo, foi criado o Sistema de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo – **SISDACTA**, que seria o responsável por operacionalizar os meios de controle e de detecção, que funcionariam em estreito relacionamento com a Unidade dos interceptadores Mirage IIIE. (ALAMINO, CUNHA, 2021). (Grifos nosso

Posteriormente, a END de 2008 estabeleceu objetivos estratégicos para a Força Aérea tendo como pontos focais: vigilância orientadora, superioridade aérea, combate focado, combate aeroestratégico. Estabeleceu quatro objetivos estratégicos específicos dentre eles a prioridade da vigilância aérea, o poder para assegurar superioridade aérea local e a capacidade para levar o combate a pontos específicos do território nacional. (BRASIL, 2008, pág. 20).

No objetivo vigilância aérea, o documento define que a FAB deve exercer essa vigilância sobre o território nacional e águas jurisdicionais brasileiras para poder inibir o sobrevoo desimpedido do espaço aéreo nacional pelo inimigo. Para isso, define que o COMDABRA "[...] será fortalecido como núcleo da defesa aeroespacial, incumbido de liderar e integrar todos os meios de monitoramento aeroespacial do país". (BRASIL, 2008, pág. 20), tendo o SISDABRA como uma das camadas que disporia de "[...] um complexo de monitoramento, incluindo veículos lançadores, satélites geoestacionários e de monitoramento, aviões de inteligência e respectivos aparatos de visualização e comunicações que estejam sob integral domínio nacional". (BRASIL, 2008, 2020).

No que tange aos meios como veículos lançadores e satélites, a Força Aérea já possuía projetos nessa área como o Veículo Lançador de Foguetes VLS que fazia parte do Programa Espacial Brasileiro, todavia o projeto, que não teve sucesso, foi substituído pelo atual projeto VLM-1em parceria com a Alemanha para o lançamento de nano satélites.[12]

A END de 2008 trouxe ainda a preocupação com os vetores de interceptação dizendo que "[...] inspira cuidados mais vivos e prementes é a maneira de substituir os atuais aviões de combate no intervalo de 2005 a 2025, uma vez esgotada a possibilidade de prolongar-lhes a vida útil [...]". (BRASIL, 2008, pág. 22). Como solução, apontou que o país deveria estabelecer parceria com outro país ou países no sentido de projetar e fabricar no Brasil, dentro do intervalo temporal relevante, um sucedâneo a um caça de quinta geração à venda no mercado internacional.

Portanto, observa-se que a END de 2008 foi assertiva estabelecendo objetivos, estratégias e possíveis soluções para determinados problemas, dentre eles a superação da obsolescência dos vetores de interceptação. No que tange a esse fator, o acordo sueco-brasileiro para a aquisição e fabricação no Brasil das aeronaves Gripen NG, hoje tornado realidade com a chegada dos primeiros aviões, inclusive no intervalo temporal previsto pela END, 2005 a 2025, pode ser caracterizado como uma diretriz que se tornou realidade.

Esse evento foi noticiado no Portal da FAB destacando que:

> "O Comandante da Força Aérea Brasileira (FAB), Tenente-Brigadeiro do Ar Carlos de Almeida Baptista Junior, desembarcou nesta quarta-feira, 24 de novembro (2021), em Linköping, na Suécia. O Oficial-General recebeu as quatro primeiras aeronaves F-39 Gripen, entregues pela Saab, e que **serão o principal vetor da defesa aérea do Paí**s". (BRASIL, FAB, 2021). Grifo nosso).

Um ponto importante a destacar é que a END de 2008 englobou os aspectos de fixar objetivos, usualmente estabelecidos em uma política, com a estratégia propriamente dita que é o como fazer, como detalhado no caso da solução delineada para superar a obsolescência dos vetores de interceptação.

Esse detalhe muda a partir de 2008, em função das alterações promovidas na Lei Complementar de 1997, ao estabelecer que o Ministro da Defesa deveria implantar o livro Branco de Defesa em cujos tópicos deveriam ser incluídos a Política e Estratégia Nacionais de Defesa, bem como a modernização das Forças Armadas e a racionalização e adaptação das estruturas de defesa. (BRASIL, 2010, art 9º, § 1º e 2º).

A Lei Complementar 136 de 2010 estabeleceu, ainda, um intervalo temporal para a atualização dos documentos de defesa ao determinar que o Executivo encaminhe ao Legislativo, de quatro em quatro anos, a partir de 2012, o Livro Branco de Defesa e as Política e Estratégia Nacionais de Defesa.

No que tange aos critérios, objetivos e diretrizes, de certa forma, os documentos a partir de 2012, tornam-se menos assertivos e mais abrangentes, destacando o cenário

12 https://revistapesquisa.fapesp.br/lancamento-ainda-distante/>. 17/08/2022.

internacional, os conceitos e destaca que a PND de 2012 é “[...] voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional” (BRASIL, 2012, pág. 11), sendo o “[...] o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa”.

Além disso, a PND de 2012 também destaca que “A PND fixa os objetivos da Defesa Nacional e orienta o Estado sobre o que fazer para alcançá-los. A END, por sua vez, estabelece como fazer o que foi estabelecido pela Política”. (BRASIL, 2012, pág. 7).

Portanto, com a edição em 2012 das PND e END, os documentos tornam-se menos assertivos, não estabelecendo diretrizes específicas para as Forças Armadas como fora a END de 2008.

Isso pode ser observado quando a PND de 2012 destaca que “Este documento explicita os conceitos de Segurança e de Defesa Nacional, analisa os ambientes internacional e nacional e estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa” e retorna ao texto da PDN de 1996 ao tratar de soberania somente pelo aspecto mais amplo. (BRASIL, 2012, pág. 11e 29). Por sua vez, a END de 2012 praticamente repete alguns conceitos e diretrizes da END de 2008, como a diretriz nº 1 que trata sobre o conceito de dissuasão: ”Dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres e nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhe o uso do espaço aéreo nacional”. (BRASIL, 2012, pág. 47).

As PND e END de 2016 também trazem poucas novidades no que tange aos conceitos e diretrizes específicas para as Forças Armadas praticamente repetindo o texto dos documentos de 2012.

A novidade fica por conta da estratégia da dissuasão que na END de 2016 é definida como: A Capacidade de Dissuasão, por sua vez, configura-se como fator essencial para a Segurança nacional, na medida em que tem como propósito desestimular possíveis agressões. Sustenta-se nas condições que possui a Nação de congregar e aplicar sua Capacidade de proteção e de pronta-Resposta, no caso de eventuais ações hostis contra a soberania e os legítimos interesses do Brasil”. (BRASIL, 2016, pág.19).

O documento também destaca o fator de “capacidades”, contudo sem especificar o que isso de fato significa e informa que:

> Os conjuntos de Capacidades Militares de Defesa serão sistematizados e dimensionados na Política e na Estratégia Militar de Defesa e, por fim, refletidos no Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED) que contemplará, além da macrodistribuição das instalações militares no território nacional o delineamento dos equipamentos necessários ao cumprimento das atribuições das Forças Armadas. (BRASIL, 2016, pág. 25)

Ou seja, a END de 2016 coloca mais um documento na escala hierárquica, a Política e Estratégia Militar de Defesa, que, por meio do PAED estabelecerá as necessidades de

equipamentos de defesa para as três Forças Singulares. O plano, conforme descrito, além trataria da macrodistribuição das instalações militares no território nacional.

Um ponto a destacar na END de 2016 é que esse documento já faz referência aos SISCEAB. “Nesse contexto, são dois os componentes-chave para o exercício da soberania do espaço aéreo nacional: o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro – SISDABRA e o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro – SISCEAB”. (BRASIL, 2016, pág. 30), remetendo aos fatores discutidos no item 1.

Todavia, no caso da Força Aérea, em 2016, a instituição iniciou um processo de reorganização territorial e organizacional que continua com seus reflexos até hoje (2022). O foco dessa nova reestruturação foi delineado da seguinte forma: “[...] os avanços esperados com essa reestruturação devem ter como cerne a preparação para as novas capacidades, melhoria dos processos racionalização das estruturas nas áreas administrativas e operacionais, aperfeiçoamento dos recursos humanos da FAB e do fortalecimento do apoio aos militares e civis do COMAER”. (BRASIL, 2016, Prefácio).

Para o tema em discussão neste artigo, um dos aspectos na reorganização da estrutura funcional foi a criação do COMAE e a desativação do Comando de Operações Aéreas (COMGAR), a quem estava subordinado, conforme demonstrado na Figura 1, o COMDABRA. O próprio COMDABRA também desaparece, cujas funções relativas a órgão central do SISDABRA são absorvidas pelo COMAE. A diferença pode ser observada na Figura 2 que retrata o organograma da FAB a partir de 2017.

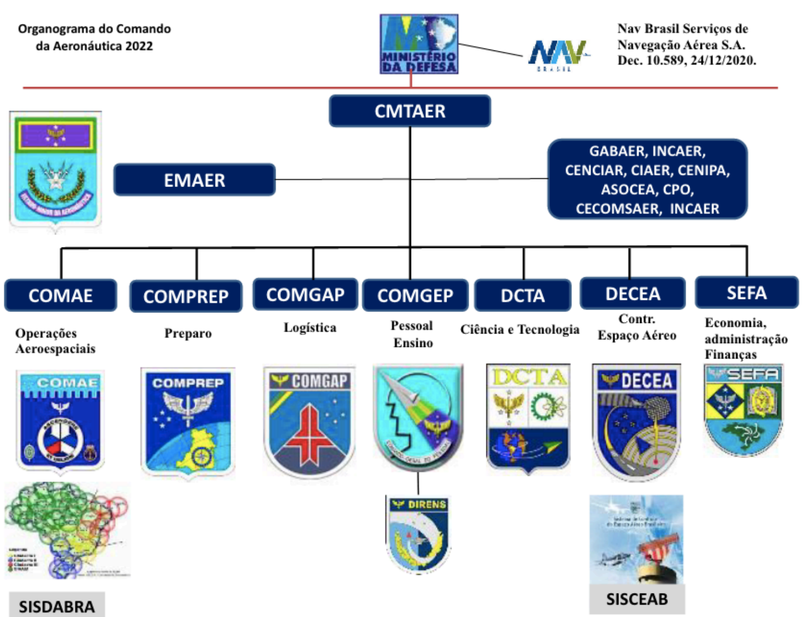


Figura 2. Organograma do Comando da Aeronáutica - 2022

Fonte: o autor.

Os demais aspectos da reestruturação da FAB estão relacionados à governança da instituição que procurou ampliar o foco sobre as questões operacionais, isto é, a atividade-fim, delimitando melhor o campo das atividades administrativas. Nesse fator, a atividade administrativa, grande parte das organizações foi colocada sob a competência da Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica, organização que, até 2016, possuía competência exclusivamente sobre a área de economia, finanças e orçamento.

Outro aspecto da reorganização foi a subordinação do então Departamento de Ensino ao Comando Geral do Pessoal, criando a Diretoria de Ensino da Aeronáutica, à qual está subordinada a Universidade da Força Aérea.

Este item discutiu a conexão entre os documentos PND e END e as mudanças que ocorreram na Força Aérea.

Como pôde ser observado, os documentos em si tiveram pouca influência sobre a reorganização da estrutura organizacional, atividade operacional ou renovação dos equipamentos.

O conceito de soberania sobre o espaço aéreo que já estava presente desde o inicio da estruturação do SISDCATA, continuou presente com a organização do SISDABRA e do SISCEAB, cujos critérios iniciais, de integração e otimização de recursos, continuaram sendo observados ao longo da existência da Força Aérea.

No que tange aos documentos propriamente ditos, observou-se que a END de 2008 foi mais assertiva e menos conceitual, enquanto que a END e a PND, a partir de 2016, tornam-se mais abrangentes e menos assertivos, talvez influenciados pela necessidade de apresentação de um Livro Branco de Defesa, conforme explicitado na Lei Complementar nº 136 de 2010.

4 | CONCLUSÃO

É natural que um documento que trate da estratégia de defesa do país detalhe pontos para suas Forças Armadas.

Contudo, no caso da Força Aérea, observou-se que os documentos que tratam sobre a Política de Defesa (PND) e Estratégia de Defesa (END) tiveram pouca influência, seja na reorganização de sua estrutura, um dos objetivos destacados pela END de 2008, como também nos conceitos, dentre eles, o da soberania.

No caso particular do conceito de soberania, o artigo demonstrou que a Força Aérea deste a década de 1970, já havia consolidado a necessidade de que para estabelecer de fato a soberania do país sobre seu espaço aéreo e águas jurisdicionais, deveria ter um sistema que permitisse a vigilância e o controle de prováveis aeronaves incursoras no seu espaço aéreo, ou seja, a soberania sobre o espaço aéreo.

Esse fator ficou demonstrado pela criação do SISDACTA, da implantação dos

CINDACTAS e da atualização do sistema com o advento do SISDABRA, do COMDABRA e do SISCEAB. Um dos pontos destacados foi a criação do Comando de Defesa Aérea o COMDA, à época, a interface entre as unidades de Defesa Aérea e os órgãos que realizavam a vigilância do espaço aéreo. Com o advento do SISDACTA, essa função foi absorvida pelos CINDACTA.

O artigo também demonstrou que os critérios, integração e otimização de recursos, que regeram a criação do MAER em 1941, permaneceram vivos, principalmente quando da criação do SISDADCTA e de sua atualização com o advento do SISDABRA e do SISCEAB.

Acresça-se que o artigo também demonstrou que a integração realizada em 1941, da competência do MAER sobre o gerenciamento de tráfego aéreo e da defesa aérea, permaneceu sólida, continuando até os dias atuais, sendo, inclusive, reconhecida nos próprios documentos de defesa, mais explicitamente sobre o SISCEAB, na END de 2016.

Um ponto destacado pelos documentos de defesa a partir da END de 2008 foi a adoção do conceito da estratégia da dissuasão que, de certa forma, também já estava implícito nas ações implantadas pela Força Aérea ao longo de sua existência, principalmente quando começou a se materializar o SIDACTA.

Observou-se, também, que, à medida que os documentos de defesa foram evoluindo, tornaram-se menos assertivos e mais conceituais, trazendo algumas camadas intermediárias entre o Ministério da Defesa e as Forças Singulares, como é o caso da Política Militar de Defesa (PMD) e do Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED).

De certa forma, pode-se dizer que esses documentos também tiveram pouca influência no reequipamento da Força Aérea, verificados na parceria com a Suécia para a aquisição e fabricação do Gripen. Todavia, no caso específico do Gripen, poder-se-ia dizer que a END de 2008 havia estabelecido um objetivo de soberania no projeto e na fabricação de aeronaves de combate de quinta geração que acabou concretizando-se quando do recebimento das quatro primeiras unidades em 2021.

Finalmente, observa-se que, como todo documento que envolve a análise de cenários e de planejamento futuro, os documentos de defesa baseiam-se eventos do passado e em prospecções do futuro, tentando moldá-lo às necessidades do país e das Forças Armadas para respaldar os objetivos políticos e a estratégia delineada para atingi-los.

Contudo, como destacou Peter Drucker (1969, pág.10) não há garantia de que isso, de fato, acontecerá.

REFERÊNCIAS

ALAMINO, A. Camazano, CUNHA, Rudnei D. História da Força Aérea brasileira. Dassault F103-DBR/EBR Mirage III. Disponível em: < https://historiadafab.rudnei.cunha.nom.br/2021/01/11/dassault-mirage-iii/ > Acesso em 11/08/2022.

AUDY, Jorge Luís Nicolas et allii. **Fundamentos de Sistemas de Informação**. Porto Alegre, Bookman, 2005.

BAYLIS, John, WIRTZ, James, GRAY, S. Collins, COHEN, Eliot. **Strategy in the Contemporary World**: An Introduction to Strategic Studies. Oxford University Press, Oxford, 2001.

BAPTISTA, Carlos de Almeida. Tenente-Brigadeiro-do-Ar, Comandante da Aeronáutica. Entrevista. **Revista Aeronáutica**, Ano XXX, out./dez. 2002, pp. 3-6.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm >. Acesso em 5/08/2022.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira** (DCA 1-1). Portaria nº 1.224/GC3 de 10 de novembro de 2020. Publicada no Boletim do comando da Aeronáutica (BCA) nº 205, de 12/11/2020. Arquivo em PDF. Disponível em: < https://www.sislaer.fab.mil.br >. Acesso em 1/08/2022.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Centro de Comunicação Social da Aeronáutica. Portal da FAB. Disponível em: < https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/28945/REESTRUTURAÇÃO - Comitê de Implantação do Comando de Opera**ções Aeroespaciais é ativado em Brasília >.** 2017. Acesso em 4/08/2022.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Centro de Comunicação Social da Aeronáutica. Portal da FAB. Disponível em: < https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/38254/INSTITUCIONAL - Forca Aérea Brasileira recebe quatro aeronaves F-39 Gripen na Suécia >. Acesso em 12/08/2022.

Brasil. Comando da Aeronáutica. Diretriz para a Reestruturação da Força Aérea Brasileira. DCA 11-53. Aprovada pela Portaria nº 551/GC3, de 13 de maio de 2016. Publicada no Boletim do Comando da Aeronáutica nº 082, de 17 de maio de 2016. Arquivo em PDF. Disponível em: < http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/1156423/RESPOSTA_PEDIDO_DCA.pdf >. Acesso em 16/08/2022.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.778 de 18 de março de 1980. **Cria o sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro – SISDABRA – e dá outras providências**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1778.htm >Acesso em 24/08/2022. Publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 20/03/1980.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. **Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm >. Acesso em 6/08/2022.

BRASIL. Decreto Reservado nº 10 de 18 de março de 1980. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decres/1980-1987/decretoreservado-9-18-marco-1980-503473-norma-pe.html >. Acesso em 5/08/2022.

BRASIL. Lei complementar nº 136 de 25 de junho de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm# >. Acesso em 5/08/2022.

BRASIL. Lei complementar nº 97 de 9 de agosto de 2010. **Altera a Lei Complementar nº 97 de 1999..** Disponível: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm >. Acesso em 5/08/2022.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm#art1

BRASIL. Política de Defesa Nacional 1996. Disponível em: < http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf >.Acesso em 5/08/2022.

BRASIL. Política e Estratégia Nacional de Defesa 2016. Arquivo em PDF.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**; Texto Constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 35/2001 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo**. O Controle do Espaço Aéreo – Principais Atividades.** Publicação do DECEA. Realização Assessoria de Comunicações (ASCOM). 2005.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Controle do Espaço Aéreo. **O Controle do Espaço Aéreo: principais atividades**. DECEA, Rio de Janeiro 2005.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Portaria nº 180/GC3, de 6 de fevereiro de 2006. **Aprova o Regulamento de Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo.** Arquivo em PDF. Publicado no Diário Oficial da União (DOU) nº 28 de 8 de fevereiro de 2006. Disponível em: < https://www.jusbrasil.com.br/diarios/456460/pg-12-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-08-02-2006 >. Acesso em 5/08/2022.

BRASIL **Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Alterado pelo Decreto-Lei nº. 991, de 21 de outubro de 1969.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm#art63 – Acesso em 12/09/2008.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 437/MD/SAE-PR, de 17/12/2008. Arquivo em PDF. Págs. 3 e 4.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa de 2008**. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm >. Acesso em 2 de agosto de 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº. 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF, 1999. Alterada pela Lei Complementar nº. 117, de 2 de setembro de 2004.

BRASIL. Ministério da Aeronáutica. Portaria nº 724/GM3, de 1 de novembro de 1989. **Aprova o Regulamento do Núcleo do Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro**. Arquivo em PDF.

BRASIL. Ministério da Aeronáutica. Boletim do Ministério da Aeronáutica. nº 1, de 1 de maio de 1941. Decreto-Lei nº. 2.961 de 20 de janeiro de 1941.

BRASIL. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa 2012. Arquivo em PDF. Disponível em: < https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf >. Acesso em 16/o8/2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Acórdão nº 2420/2006 – Plenário, de 13/12/2006. Disponível em: < https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2006-12-12;2420 >. Acesso em 5/08/2022.

DAVIS. Paul K. 100 Decisive Battles: from ancient times to the present. Santa Bárbara, USA, **Oxford University Press**, 1999.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e Informação Qualitativa**: Aportes Metodológicos. Campinas, São Paulo, Papirus, 2001.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Uma era de Descontinuidade**. Tradução de J.R. Brandão Azevedo. São Paulo, Círculo do Livro S/A, Licença editorial por cortesia de Zahar Editores, 1975.

GODOFREDO JÚNIOR, Gustavo Sénechal de**. Entre Poder e Direito: a tradição Grotiana na política externa brasileira.** Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto Rio Branco, 2005.

HALL, Richard H. **Organizações: estrutura, processos e resultados**. Tradutor Roberto Galman. São Paulo, Prentice Hall, 2004.

JERVIS, Robert. **The Logic of Images in International Relations**. New York, Columbia University Press, Morningside Book, Edition number 1, 1989.

LAKATOS, Imre e MUSGRAVE, Alan. Organizadores. **A Crítica e o Desenvolvimento do Conhecimento**. Quarto volume das Atas do colóquio Internacional sobre Filosofia da Ciência, realizado em Londres em 1965. Traduzido por Octavio Mendes Cajado, revisão técnica de Pablo Mariconda. São Paulo, Ed. Cultrix, editora da Universidade de São Paulo, 1979.

MACIEL, Jarbas. Elementos de Teoria Geral de Sistemas. Petrópolis, Editora Vozes Ltda., 1974.

MARQUES, Adriana A**. Brazilian strategic conceptions within the post-Cold War international context.** , Revista Sociologia Política, 2003, nº.20, ISSN 0104-4478. http://www.scielo.br/scielo.php . Acesso em 18/09/2008.

MENEZES, Lauro Ney. **A Força Aérea: a posteriori.** Artigo. **Revista Aeronáutica**, nº 227, março-abril/2001, pp. 8-10.

MOREIRA, Márcio Nóbrega de Ayrosa. SISDACTA (1968-1978): visão estratégica. Artigo. Revista Aeronáutica, nº 252, set./out. 2005, pp. 8-11.

MOTTA, Fernando C. Prestes e CALDAS, Miguel P. Organizadores. **Cultura Organizacional e Cultura Brasileira**. São Paulo, Atlas, 1997.

SOBRE O ORGANIZADOR

ELÓI MARTINS SENHORAS - Professor associado e pesquisador do Departamento de Relações Internacionais (DRI), do Programa de Especialização em Segurança Pública e Cidadania (MJ/UFRR), do Programa de MBA em Gestão de Cooperativas (OCB-RR/UFRR), do Programa de Mestrado em Geografia (PPG-GEO), do Programa de Mestrado em Sociedade e Fronteiras (PPG-SOF), do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPG-DRA) e do Programa de Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT) da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Fundador do *think tank* IOLEs. Graduado em Economia. Graduado em Política. Especialista pós-graduado em Administração - Gestão e Estratégia de Empresas. Especialista pós-graduado em Gestão Pública. Mestre em Relações Internacionais. Mestre em Geografia - Geoeconomia e Geopolítica. Doutor em Ciências. *Post-Doc* em Ciências Jurídicas. *Visiting scholar* na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na University of Texas at Austin, na Universidad de Buenos Aires, na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México e na National Defense University. *Visiting researcher* na Escola de Administração Fazendária (ESAF), na Universidad de Belgrano (UB), na University of British Columbia e na University of California, Los Angeles. Professor do quadro de Elaboradores e Revisores do Banco Nacional de Itens (BNI) do Exame Nacional de Desempenho (ENADE) e avaliador do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASis) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Professor orientador do Programa Agentes Locais de Inovação (ALI) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/RR) e pesquisador do Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI). Organizador das coleções de livros Relações Internacionais e Comunicação & Políticas Públicas pela Editora da Universidade Federal de Roraima (UFRR), bem como colunista do Jornal Roraima em Foco. Membro do conselho editorial da Atena Editora.

R

S

T

U

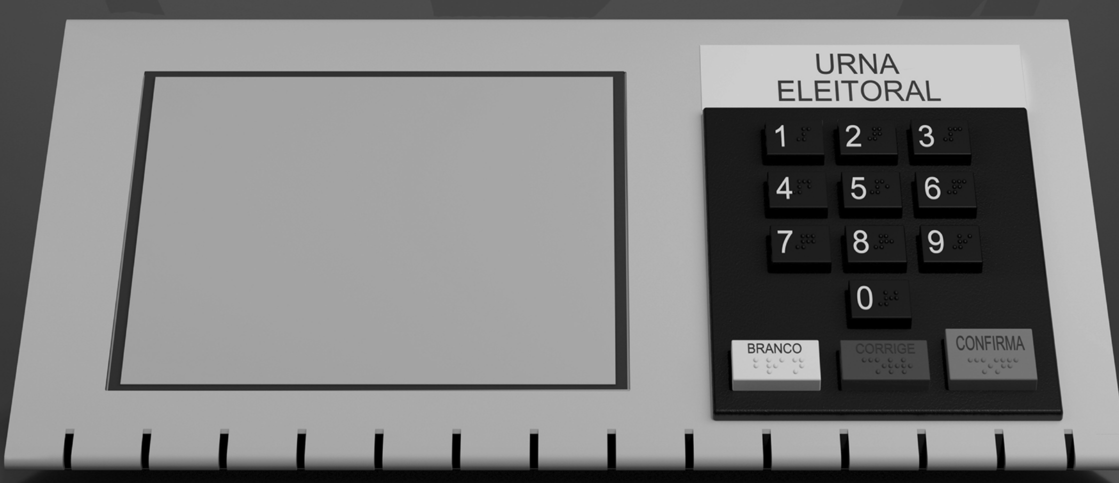
V

DESAFIOS DA

CIÊNCIA POLÍTICA

NO BRASIL E NO MUNDO 2

www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br
@atenaeditora
www.facebook.com/atenaeditora.com.br



Atena
Editora
Ano 2022

DESAFIOS DA

CIÊNCIA POLÍTICA

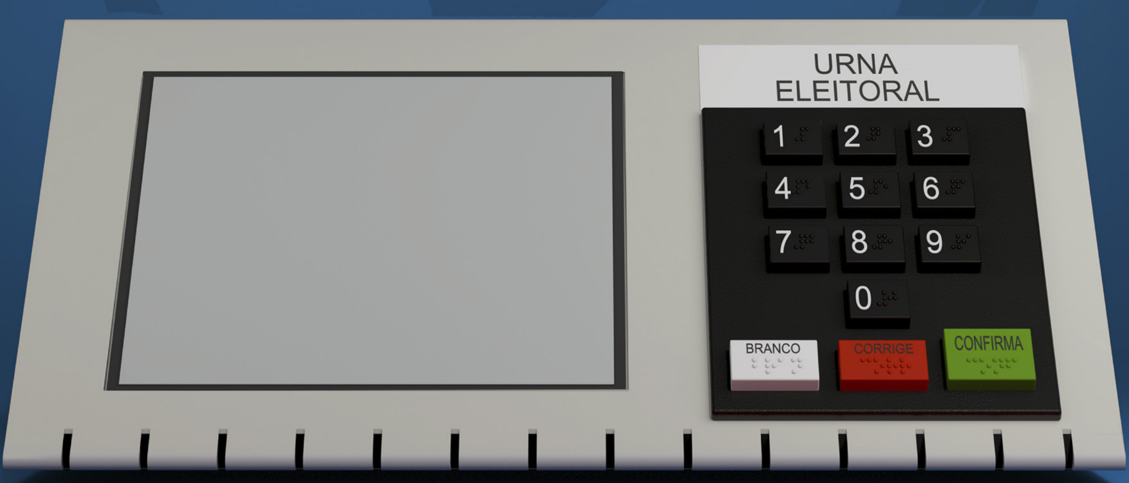
NO BRASIL E NO MUNDO 2

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br

@atenaeditora

www.facebook.com/atenaeditora.com.br



Atena Editora

Ano 2022